



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA FRACCION IV
DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE
RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS

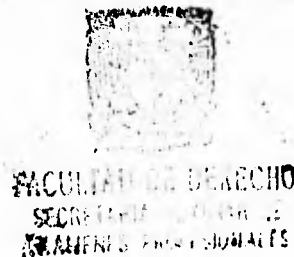
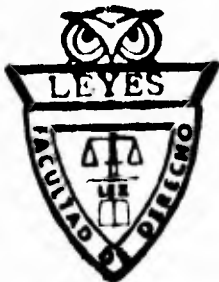
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A I

LUIS ALVARO HERNANDEZ ESQUIVEL



MEXICO, D. F.

1995

FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/102/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero LUIS ALVARO HERNANDEZ ESQUIVEL inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su -- Tesis Profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA FRACCION-IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS", bajo la dirección del Lic. S.Andrés Banda Ortíz - para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

El Licenciado Banda Ortíz en oficio de fecha 22 de marzo del año en curso me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del citado compañero.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 23 de 1995
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.





UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

P R E S E N T E.

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS", elaborada por el pasante en Derecho LUIS ALVARO HERNANDEZ ESQUIVEL, la cual denota en mi opinión una investigación exhaustiva y en consecuencia el trabajo reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales para ser sometida a Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., marzo 22 de 1995

LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ
Profesor Adscrito al Seminario
de Derecho Constitucional y de
Amparo.

SABO'atv

A MI MADRE.

La Señora Rosa María Esquivel Silva,
ejemplo de trabajo y a quien le doy las
gracias por su amor, apoyo, y educación;
a quien le debo ser lo que soy.

Te quiero mucho.

A EMMA SILVA CARRANCO. q.e.p.d.

De quien estoy seguro, que aún después de
su fallecimiento, siempre ha estado a mi lado.

Te agradezco, por todo.

AL SEÑOR LIC. DON DANIEL ESQUIVEL SILVA.

Figura paterna, ejemplo de honestidad y que al
conocer su brillante y bondadosa vida, supe, que
yo también debería ser abogado.

A MIS ADORADAS TIAS.
MAGDA ELENA Y MARIA LUISA ESQUIVEL SILVA.

Por su apoyo, educación y cariño.

A MIS HERMANOS.
JORGE YAMIL
MARCO ANTONIO ALEJANDRO
CAROLINA MARIA LUISA
EMMANUEL DANIEL.

Con admiración, respeto y de quienes estoy seguro
que con su entusiasmo y lucha diaria, lograran
llegar a la meta buscada.

A MIS TIOS.

RAMON VELASCO
CARLOS FIERRO
MARIA ELENA MARQUEZ.

A MIS PRIMOS Y PRIMAS.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.

**MAURICIO TORRES ZAPATA
SILVIA PREUSS WINDFIELD
ELVIRA ESTRADA BARBA
NORA MEDINA
IGNACIO FRANCA ARRIAGA
EDUARDO JUAREZ GARCIA**

Compañeros de sueños y anhelos.

A MIS MAESTROS.

Con Admiración y Gratitude.

A LOS SEÑORES LICENCIADOS.

**AZUCENA MORAN ALONSO
SAMUEL DURAN PERALES Y
LEONARDO ORNELAS HERNANDEZ.**

A LA FACULTAD DE DERECHO.

**Con respeto, por las cátedras de Alta Calidad que se
imparten en esta escuela.**

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

**Porque tuve el privilegio de estudiar en nuestra
máxima casa de estudios.**

AL MAESTRO ANDRES ORTIZ BANDA.

Con agradecimiento por la dirección de este trabajo.

AL HONORABLE SINODO.

**A quién pongo a su distinguida consideración,
este sencillo trabajo.**

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 64
DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS.

INTRODUCCION. - . - . - . - . - . -7

CAPITULO I. - . - . - . - . - . -9

ANTECEDENTES HISTORICOS.

A) LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812. - . - . - . -9

B) LA CONSTITUCION DE 1814. - . - . - . -13

C) LA CONSTITUCION DE 1824. - . - . - . -14

D) LAS BASES CONSTITUCIONALES DE 1836. - - - - -16

E) LAS BASES ORGANICAS DE 1843. - - - - -18

F) LA CONSTITUCION DE 1857. - - - - -20

G) LA CONSTITUCION DE 1917. - - - - -21

H) LAS REFORMAS A LA CONSTITUCION DE 1983. - - - - -26

CAPITULO II. - - - - -28

EL SERVICIO PUBLICO.

A) CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO - - - - -28.

B) CONCEPTO DE SERVIDOR PUBLICO. - - - - -30

C) LOS DEBERES QUE LA FUNCION PUBLICA IMPONE. - - -32

D) LA RESPONSABILIDAD DEL SERVIDOR PUBLICO. - - -36

E) LA SECRETARIA DE CONTRALORIA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO. -89

F) LAS CONTRALORIAS INTERNAS. - - - - -94

CAPITULO III. - - - - - **-95**

ANALISIS DEL TITULO III DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE
LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) SUJETOS. - - - - -95

B) LA QUEJA Y LA DENUNCIA. - - - - -100

C) LA FASE DE INVESTIGACION. - - - - -106

D) EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDADES. -108

E) SANCIONES. - - - - -133

CAPITULO IV. - - - - -140

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

A) ELEMENTOS CONTENIDOS EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- -141

B) PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION PREVISTA EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. - - - - -144

C) GARANTIA DE AUDIENCIA. - - - - - - -145

D) CONCEPTO DE SANCION. - - - - - -150

E) ESTADO DE INDEFENSION. - - - - - -152

F) LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.- -156

CONCLUSIONES. - - - - - -161

BIBLIOGRAFIA. - - - - - -160

FALTA PAGINA

No.....a6a.....

INTRODUCCION.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece de una manera enunciativa las obligaciones que todo servidor público tendrá durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión; asimismo establece el Procedimiento a seguir para la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de cualquiera de esas obligaciones.

En el artículo 64 fracción IV de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establece la suspensión del acto que dio origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, en la cual según veremos se puede dictar sin llevar a cabo audiencia previa, dejando al servidor público en estado de indefensión.

El presente trabajo de titulación pretende analizar la Constitucionalidad de la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que en la actualidad muchos servidores públicos se ven privados de su empleo, antes de dictarse una resolución de fondo que determine su situación laboral, respecto de las irregularidades que se le imputan.

Analizamos en el primer capítulo los antecedentes históricos de una forma somera del régimen de responsabilidades, pretendiendo dar una visión de las transformaciones que ha sufrido nuestra legislación por el transcurso del tiempo.

Se trata en el segundo capítulo, el concepto del servicio público así como la intervención que tienen los órganos de control interno, respecto de las irregularidades que cometen los servidores públicos, en el ejercicio y con motivo de las funciones que tienen atribuidas.

El tercer capítulo analiza el procedimiento de Responsabilidades establecido en el Título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de una manera integral, es decir, desde la interposición de la Queja o la Denuncia hasta la imposición de la sanción administrativa correspondiente.

Por último, en el cuarto capítulo se estudia la Constitucionalidad de la fracción cuarta del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, para lo cual se efectúa un análisis de sus elementos así como de la procedencia de la aplicación y de sus efectos.

Con este trabajo pretendo obtener la titulación de la Licenciatura en Derecho, profesión noble y necesaria en toda sociedad amante de la paz y la justicia.

CAPITULO I.

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Este capítulo tiene como fin un estudio somero y breve sobre los antecedentes históricos, que a mi juicio son los más importantes y que reflejan las transformaciones que ha sufrido nuestra legislación por el tiempo.

A) La Constitución de Cádiz de 1812.

Citando a varios autores el Dr. Agustín Herrera Pérez ¹, menciona que la Constitución de 1812 consagra el Juicio de Residencia en el artículo 261, facultad sexta del título "V" de los tribunales de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal, capítulo I, "de los tribunales".

¹ Herrera Pérez Agustín, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", D.R. 1991 por el autor, pág. 72.

El artículo señalado expresa lo siguiente:

Art. 261.- Toca a este supremo tribunal:

SEXTA.- conocer de la residencia de todo empleado público que esté sujeto a ello por disposición de las leyes.

Eran sujetos de juicio de residencia, los miembros del poder ejecutivo, los Secretarios de Despacho, los Diputados y en general todo empleado público; finalmente " ninguna autoridad o persona pública de cualquier cosa que sea, dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito (la firma del Secretario) y si alguna lo hiciera, será castigado" ², "como infractora de la constitución con arreglo a las leyes".

El Dr. Herrera Pérez señala, "que dentro del contexto Constitucional, lo que más importaba defender mediante tan riguroso sistema de responsabilidad es la misma Constitución y las demás leyes en vigor. Por tanto, era materia primordial de juicio de responsabilidad, toda clase de infracciones a la Ley Suprema o a las demás Leyes, haciendo responsable, directa y personalmente al presunto infractor" ³.

² Barragán José y otros, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Manuel Porrúa, S.A. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, pág. 44.

³ Herrera Pérez Agustín, Ob., Cit., nota (1), pág. 73.

“Las disposiciones del Poder Ejecutivo dejan clara la responsabilidad, para cuando se viole el sistema legal establecido, pues se establecen que serán nulas de pleno derecho; hacen responsable, personal y directamente al Secretario que lo firmen, lo mismo que a cualquier otra autoridad o persona pública que trate de ejecutarla o aplicarla. Esto se califica de infracción a la constitución; por la trascendencia del juramento que debe prestar el Rey y cualquier otra autoridad funcionaria, antes de tomar posesión de su cargo, de guardar y hacer guardar la constitución, lo cual es como defensa de la constitución además de reconocer acción popular contra el infractor, otorga a los particulares y a las propias autoridades el singular derecho de resistencia”⁴.

Como podemos observar este juicio tiene una gran importancia de defensa Constitucional al otorgar el derecho de resistencia a los particulares.

El Decreto del 24 de marzo de 1813 establece la materia de Juicio de Residencia, indicando las faltas de los servidores públicos y las sanciones que fuesen aplicables.

Se trató inicialmente en el citado Decreto sobre los prevaricadores, siendo estos los jueces, que a sabiendas juzgan contra derecho por afecto o por desafecto hacia alguno de los litigantes u otras personas. Igualmente contempla el mencionado Decreto y sanciona a los empleados de cualquier clase que como tales y a sabiendas abusan de su oficio o por negligencia para perjudicar a la causa pública o a los particulares y se les castigará con la destitución de su empleo, inhabilitación perpetua para obtener cargo alguno y resarcimiento de todos los perjuicios, quedando además, sujeto a cualquier otra pena mayor que se les imponga por las leyes

⁴ Herrera Pérez Agustín, Ob., Cit., noia (1), pág. 74.

especiales de su ramo; asimismo cuando se forme causa al jefe político o al intendente de una provincia el acusado no podrá estar en el pueblo en el que se practique la información sumaria, ni en seis leguas en contorno ⁵.

Como hemos visto, el Decreto analizado establece el derecho para que cualquier ciudadano pudiese quejarse ante las cortes, por lo que considerándose la gravedad, se mandaba instruir expediente y luego se acordaba la suspensión provisional inmediata del funcionario y se recomendaba que la efectuara el Juez, Rey o regencia; una vez dictada la resolución correspondiente, existían los recursos de Súplica (ante la misma autoridad) y el de Nulidad (ante sala distinta) ⁶.

El Doctor Barragán, indica los efectos que produce la declaración de haber lugar a formación de causa, y en su caso la resolución definitiva, distinguiendo dos clases: “Los anulatorios de los actos contrarios al orden Constitucional y efectos de responsabilidad propiamente tal”.

Agregando, “La Constitución de Cádiz si habla de la nulidad de estos actos en la doctrina de juramento, como lo establecía el del Rey de la forma siguiente:

... juro por Dios y los santos evangelios... que guardaré y haré guardar la Constitución Política y las leyes de la Monarquía española..., y la respetaré sobre todo la libertad política de la Nación

⁵ Herrera Pérez Agustín, Ob., Cit., nota (1), pág. 76.

⁶ Herrera Pérez Agustín, Ob., Cit., nota (1), pág. 81 y 82.

y la personal de cada individuo y en lo que he jurado, o por parte de ello, lo contrario hiciere, no debe ser obedecido; antes aquello que contraviniere, sea nulo y de ningún valor...

Con lo cual el juramento debe sistematizarse dentro de la más general de las defensas Constitucionales.⁷

Como hemos observado, el Juicio de residencia era un juicio que reconocía además de la nulidad de las actuaciones, la responsabilidad del servidor público, más sin embargo consideramos que aún cuando prevé la posibilidad de recurrir las resoluciones, dejaba desde un inicio al servidor público en estado de indefensión, ya que inmediatamente formada la causa lo suspendía de su empleo.

B) La Constitución de 1814.

“El primer documento político Constitucional que descubrimos, en el decurso de la historia del México independiente, o mejor dicho en la época de las luchas de emancipación, fue el que se formuló con el título de Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, de octubre de 1814, que también se conoce con el nombre de Constitución de Apatzingán, por ser éste el lugar donde se expidió.

⁷ Barragán José y otros, Ob., Cit., nota (2), pág. 39 y 40.

La Constitución de Apatzingán, que no estuvo en vigor pero que es el mejor índice de demostración del pensamiento político de los insurgentes que colaboraron en su redacción, principalmente Morelos, y que según opinión de Gamboa es superior a la Constitución de 1812”⁸.

“Es el primer documento mexicano, apunta el Dr. Agustín Herrera Pérez, que consagró la responsabilidad de los funcionarios públicos, y el juicio de residencia, como medio para hacerla efectiva, señalando que la garantía social no podía existir sin aquella y sin la limitación de los poderes por la Ley”⁹.

Podemos observar, que es prácticamente el mismo juicio establecido en la Constitución de Cádiz, con diferencia de las autoridades que conocían del juicio, ya que la autoridad competente era el Tribunal de Residencia y se componía de siete jueces.

C) La Constitución de 1824.

“El triunfo de las ideas federalistas se cristalizó primeramente en el Acta Constitutiva de la Federación, decretada el 31 de enero de 1824. Este documento jurídico político reviste gran interés, en virtud de que en él ya se consagraron los fundamentales principios de todo régimen

⁸ Burgoa Ignacio "El juicio de amparo", Editorial Porrúa S.A., México, 1991, pág. 105.

⁹ Herrera Pérez Agustín, Ob., Cit., nota (1), pág. 87 y 88.

Constitucional federal de naturaleza democrática, en efecto en dicha Acta se declara que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación y que por lo mismo a ésta, pertenece con exclusividad el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y las demás leyes fundamentales que le parezcan más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, y que el poder supremo se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial, y que jamás podrán reunirse dos o más de dichos poderes en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo y que las Constituciones particulares de cada estado federado no podrán oponerse a dicha Acta”¹⁰.

Establecía únicamente esta Constitución los sujetos al juicio de responsabilidad y los supuestos de su procedencia, como era el caso de Presidente y del Vicepresidente que podían ser acusados de Traición contra la independencia o la forma establecida de gobierno y por cohecho y soborno, así como por actos encaminados a impedir las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados o, a que estos tomaran posesión de sus cargos o el ejercicio por parte de las cámaras de las facultades que la propia constitución les confería.

Los Secretarios de Despacho eran responsables de cualquier delito cometido durante el tiempo de su encargo y de los actos del presidente que autorizan con sus firmas que van en contra de la Constitución, Leyes Federales y Constituciones Particulares de los Estados.

Los integrantes de la Suprema Corte de Justicia y los Diputados y Senadores, también se encontraban sujetos por cualquier delito en que hubieren incurrido durante su encargo.

¹⁰ Burgoa Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A., México 1944, Tercera edición 1961, pág. 83.

Los Gobernadores de los Estados eran responsables por infracciones a la Constitución Federal, Leyes de la Unión y órdenes del Presidente de la Federación, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de los respectivos estados, contrarios a la Carta Magna y demás leyes, igualmente de las Acusaciones podía conocer en calidad de Gran Jurado cualquiera de las cámaras.

Asimismo eran sujetos de Responsabilidad cualquier empleado público, por infracciones a la Constitución y a las Leyes Generales, según lo prevenga la Ley.

Una vez formulada la Declaración de Procedencia por la Cámara correspondiente, el tribunal competente era la Corte Suprema de Justicia, con excepción del caso de los miembros de la Corte que eran juzgados por un Tribunal especial ¹¹.

D) Las Bases Constitucionales de 1836.

"El Congreso Federal se reunió en 1835, integrado en su mayoría por elementos conservadores, algunos de los cuales propusieron, en ejercicio de facultades extraconstitucionales, revisar la Constitución de 1824, omitiendo el plazo establecido para su reforma; y otros opinaron que el congreso tuviera carácter sólo convocante, para vencer la

¹¹ Lanz Cárdenas José Trinidad, "La Contraloría y el Control Interno en México, antecedentes históricos y legislativos" Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación-Fondo de Cultura Económica, México, 1987 pág. 144.

indecisión de los Diputados, Santa Anna reunió en Tacubaya el 19 y 23 de junio de 1835, una junta de Diputados, Senadores y notables, para recomendar que se suprima la Vicepresidencia de la que por estar probado, que cuantos ese cargo ocupaban se tornaban enemigos o rivales del Presidente. El 16 de junio siguiente, las Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones; el 9 de septiembre, Diputados y Senadores se reunieron en Asamblea Conjunta y se atribuyeron facultades de poder constituyente; Barragán se dirigió al Congreso pidiendo que adoptara el régimen unitario; el proyecto de reformas se asignó a una comisión formada por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez de Tagle, que en breves días redactó el proyecto de Bases para la nueva Constitución, aprobada el 23 de octubre de 1835. Este documento puso fin y prefiguró el contenido de la inmediata Constitución de la Siete Leyes, la primera promulgada en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las cinco restantes en diciembre de ese año”¹².

En materia de responsabilidades vemos que establecía el artículo 17 de la cuarta de las Leyes Constitucionales, que el Supremo Poder (conservador) no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvenidos por sus opiniones; lo cual en una interpretación estricta se debe de entender que no por sus opiniones serán juzgados, más sí por sus acciones, como era el caso de los consejeros quienes eran responsables de los dictámenes que dieran contra Ley expresa.

El Presidente de la república no podía ser acusado criminalmente en los delitos comunes, desde el día de su nombramiento hasta un año después terminada su presidencia, ni contra lo Senadores, Diputados, los Ministros de Alta Corte de Justicia, La Marcial, Secretarios de Despacho, Consejeros y Gobernadores de los Departamentos desde el día de su elección hasta

¹² Enciclopedia de México, Libro 3, Secretaría de Educación Pública, Ciudad de México, 1987, pág. 1747 y 1748.

que pasen dos meses de terminado su cargo; en los delitos comunes hecha la acusación declarará la cámara respectiva si ha lugar o no a la formación de la causa y en caso afirmativo se suspende al acusado de sus funciones y derechos de ciudadano ¹³.

Cabe hacer mención que la restricción a ser juzgados abarca también el ámbito civil.

E) Las Bases Orgánicas de 1843.

Apunta el Maestro Tena Ramírez "El 23 de diciembre de 1842 el Presidente de la República D. Nicolás Bravo hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la junta legislativa, debían elaborar las bases Constitucionales, según lo propuesto por el último movimiento triunfante.

Fue designado Presidente de la Junta el General Valencia y ya instalada la junta el 6 de enero de 1843, se acordó por mayoría, de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases Constitucionales, sino que expediría una Constitución.

El 8 de abril el proyecto comenzó a ser discutido y sus artículos fueron aprobados casi todos por unanimidad.

¹³ LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Antecedentes, Origen y Evolución del articulado Mexicano, Derechos de Pueblo Mexicano, pág. 108-5, 109-6 y 109-7.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana fueron sancionadas por Santa Anna (quien ya había reasumido la presidencia) el 12 de junio de 1843 y publicadas el 14^o ¹⁴.

En lo que respecta a las Responsabilidades de los Servidores Públicos, indican dichas bases entre otras cosas, en su artículo 191 las Visitas que podrá decretar el Congreso General, a la Suprema Corte de Justicia y a la Marcial, agregando que si de la visita resultare que debe exigirse la responsabilidad a alguno o algunos magistrados, se pasarán los datos conducentes a la sección del Gran Jurado de la cámara ¹⁵.

De las cosas que previene de importancia, es la responsabilidad en la que puede incurrir un Juez cuando omite observar los trámites esenciales de un proceso, además de la nulidad para el efecto de reponer el proceso.

Asimismo establecen las bases, la acción popular contra cualquier funcionario por cometer prevaricación, por Cohecho o soborno, así como si el Presidente de la República, por el uso de sus atribuciones o por quejas fundadas contra cualesquiera magistrados o jueces, creyere que se les debe exigir la responsabilidad, reunirá los datos convenientes y oído el dictamen de su Consejo, pasa todo al juez respectivo, dejando al acusado suspenso de su empleo ¹⁶.

¹⁴ Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808-1879*, novena edición, editorial Porrúa S.A., México 1980, pág. 403 y 404.

¹⁵ LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Ob. Cit. nota 13, pág. 109-50.

¹⁶ Tena Ramírez Felipe, Ob. Cit. nota (14), pág. 433, 434 y 435.

Como hemos visto en estas bases fue poco lo legislado en materia de responsabilidades, más sin embargo, el primer acto del congreso fue destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco a sofocar el pronunciamiento de Paredes. Igualmente Paredes fue denunciado por traición a la independencia por pensar en una monarquía.

F) La Constitución de 1857.

Establece esta Constitución en lo relativo a los delitos y faltas oficiales en que incurren los funcionarios públicos en el desempeño de su empleo, retomando el juicio de residencia, pero sin establecer un capítulo relativo al mismo.

Indica en su artículo 103, que los Diputados, Secretarios de despacho, y los individuos de la Suprema Corte, son responsables por los delitos comunes y los gobernadores de los estados lo son también por violaciones a la Constitución y leyes federales.

Agregando, que lo es también el Presidente de la República por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad y delitos graves del orden común.

Establecía en su artículo 104, el procedimiento para el supuesto de delito común, siendo que el Congreso erigido en Gran Jurado quien declarará por mayoría de votos sobre la procedencia en contra del acusado.

En el artículo 105 establecía que el Procedimiento de delitos oficiales lo conocerían el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte como Jurado de Sentencia¹⁷.

Como hemos visto intervenían, los Poderes Legislativo y Judicial para el efecto de determinar la responsabilidad administrativa del funcionario Público.

G) La Constitución de 1917.

Estudiaremos el texto inicial de nuestra Constitución en lo relativo a la responsabilidad oficial, ya que es de virtual importancia para entender las Reformas sufridas en 1983 que serán analizadas posteriormente.

"Este concepto se presentó como art. 108 del Proyecto de la Constitución de Venustiano Carranza :

En la 48a. Sesión Ordinaria, celebrada la tarde del 18 de enero de 1917; se dio lectura al siguiente:

¹⁷ Herrera Pérez Agustín, Ob. Cit. nota (1), pág. 95 y 96.

DICTAMEN.

Ciudadanos diputados:

La responsabilidad de los funcionarios, es la garantía del cumplimiento de su deber, y por tal motivo, todo sistema Legislativo, que vea la manera de exigir la responsabilidad en que incurren los funcionarios públicos por las faltas cometidas en el cumplimiento de sus encargos, es de capital importancia en el Sistema Constitucional.

Debe establecerse, en primer lugar, la responsabilidad de todos los funcionarios, en segundo el procedimiento para juzgarlos y en tercero la penalidad respectiva.

Respecto del primer punto se establece por el proyecto la responsabilidad del Presidente de la República, de los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, de los Magistrados de la Suprema Corte, de los Secretarios de despacho y del Procurador General de la República, así como de los Gobernadores de los Estados y Diputados a las Legislaturas.

La estabilidad del Poder Ejecutivo, exige que sólo por delitos de carácter muy graves pueda ser juzgado durante el período de su encargo, y por este motivo se limitan los hechos por los que puede ser juzgado el Presidente, a los delitos de traición a la patria o los de carácter grave del orden común.

Los miembros del Congreso de la Unión, de la Suprema Corte, los Secretarios de Estado y el Procurador, respecto de las faltas, omisiones y delitos en que incurra, porque respecto de ellos no limitan las razones, que para la limitación de los cargos que puedan ser hechos se establecían respecto del Presidente de la República.

Los Gobernadores de los Estados y los Diputados a las legislaturas locales asumen, además de su carácter genuino de funcionarios de cada Estado, el de auxiliares de la Federación y puede incurrir, con este carácter en responsabilidades de carácter federal.

El procedimiento para juzgar a los altos funcionarios y las autoridades competentes para ello, son distintos según se trate de delitos de orden común o de delitos oficiales. Respecto de los primeros el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de tribunales especiales, somete a los funcionarios a los jueces del orden común, como a cualquier otro ciudadano. Solamente que para obtener al cubierto a estos funcionarios de ataques infundados por parte de enemigos políticos, ataques que pudieran perjudicar la buena marcha de la administración, separando constantemente a los jefes de los departamentos, se ha establecido que para quedar un alto funcionario a disposición del Juez común debe hacerse antes una declaratoria por Cámara de Diputados, solamente el Presidente de la República será juzgado por el Procedimiento para delitos oficiales.

Estos últimos son juzgados no por Tribunales del orden común, porque evidentemente salen fuera de la naturaleza de los hechos sometidos al conocimiento de estas autoridades, y se ha establecido que los juzgue el Senado, mediante el siguiente procedimiento:

La Cámara de Diputados hace la acusación a la de Senadores; dicta la sentencia previos trámites ordinarios de todo proceso, como son oír al acusado y practicar todas las diligencias necesarias para comprobar su responsabilidad.

Los actos indebidos de un funcionario pueden estar previstos o no, por una Ley especial que fije una penalidad del orden común. Es decir prisión, multa o bien, no tener tal penalidad del orden común, en este caso se prevé una penalidad general, que consiste en la privación del empleo o en la inhabilitación para obtener otro, según lo establezca la Ley secundaria respectiva.

Como un gran paso al sistema de responsabilidades, se concede acción a toda persona para que ante la Cámara de Diputados, presente denuncia formal de los delitos o faltas de los funcionarios, a fin de que dicha Cámara proceda a incorporar el Procedimiento.

Se recibió por la comisión una iniciativa del C. Diputado David Pastrana Jaimés, sugiriendo la creación de un Tribunal Especial de responsabilidades. Este desde luego no fue aceptado por la Comisión, en virtud de la imperiosa prohibición de no establecer Tribunal especial de cualquier género y porque las razones del autor de la iniciativa, presenta para fundar ésta, y es que principalmente que los tribunales comunes pueden incurrir en lenidad al juzgar a los funcionarios, por espíritu de solidaridad de clase al ser todos empleados del Poder Público, militan también en contra del Tribunal especial de responsabilidad porque éste sería formado también por empleados del Gobierno que, a su vez, sentirían respecto de sus colegas el mismo espíritu de clase que se reprocha a los Tribunales en su organización actual.

Sin embargo la Comisión, comprendiendo la gran importancia que tiene el problema de la responsabilidad de los funcionarios y la necesidad de cambiar por completo las bases del Sistema actual, que ha venido a nulificar radicalmente la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos, cualquiera que sea la pena en que incurran, serán juzgados por el Jurado Popular.

En tal virtud, la Comisión propone a la Honorable Asamblea la aprobación del siguiente:

TITULO CUARTO

De las Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Proyecto que fue discutido y finalmente aprobado por la mayoría de los Constituyentes ¹⁸“.

El estudio efectuado por el Maestro Tena Ramírez, apunta “que la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la Ley. No obstante, la Constitución ha querido que durante el tiempo que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión ¹⁹“.

¹⁸ LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Ob. Cit. Nota (13) Pág. 153, 154 y 155.

¹⁹ Tena Ramírez Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, 22a. edición, Editorial Porrúa, México, 1987, pág. 559.

Asimismo, quedó de manifiesto, que la autoridad competente para juzgar las responsabilidades de los Funcionarios Públicos era el Jurado Popular, que como manifestó el Lic. Daniel Esquivel Silva, haciendo algunas consideraciones respecto a la ineficacia del Jurado Popular, al que considera un fracaso y dice que pocas veces van a integrar el llamado Tribunal del Pueblo personas cultas, a quienes no faltan excusas, por lo que en general lo forma gente ignorante, incapaz de comprensión y sensatez; y aunque así sea el espíritu gregario de los jurados se sobrepone a los pocos cerebros superiores y el conjunto heterogéneo forma unidad mezquina. Estos hombres completamente desconocidos de los principios del derecho sin ningún criterio avezado como el de los jueces al conocimiento de las pruebas y de las argucias de los acusados; son fácilmente engañados por los discursos hábiles, patéticos y argumentos de relumbrón, concluyendo que el jurado popular no cumple con el objeto para que fue creado: Administrar Justicia ²⁰.

H) Las Reformas de la Constitución de 1983.

Con motivo de dar cumplimiento a lo manifestado en la Campaña Presidencial, el entonces Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado envió una iniciativa de Reformas a la Constitución, mismas que fueron aprobadas y entraron en vigor el primero de enero de 1983, y que dentro de sus principales reformas fue las relativas al Procedimiento Administrativo que prevé el art. 109 Constitucional, así como la desaparición del Jurado Popular y la creación de las Contralorías Internas, con facultades para sancionar servidores públicos, previo Procedimiento,

²⁰ Esquivel Silva Daniel, *Debe Abolirse el Jurado Popular en México*, Tesis profesional para obtener el título de abogado, Notario y Actuario, Puebla, México 1963.

con sanciones como suspensión en sueldo y funciones, la destitución del cargo, sanción económica e inhabilitación para desempeñar un cargo en el gobierno.

Las Reformas a la Constitución provocaron la creación de una Secretaría de Estado, precisamente encargada de la vigilancia de la función pública, así como de la creación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos - que más adelante estudiaremos - y reformas a las leyes como la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y de su Reglamento.

Manifiesta el Profesor José Luis Soberanes al respecto: "El objeto de dicho régimen de responsabilidades administrativas es el de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicas"²¹, situación con la que estamos en completo acuerdo, pero que por desgracia no se ha podido llevar a cabo, muchas veces, por la falta de preparación de los funcionarios que tienen este encargo y otras veces por fines políticos.

²¹ Barragán José y otros, Ob. Cit., nota (2) pág. 131.

CAPITULO II.

EL SERVICIO PUBLICO.

Con este capítulo pretendemos hacer una semblanza del significado de servicio público, así como de servidor público y de su forma de actuar.

Incluimos en este capítulo igualmente el análisis de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, así como de las Contralorías Internas, en virtud de que son las autoridades competentes para vigilar la actuación de los Servidores Públicos.

A) Concepto de Servicio Público .

Para Rafael de Pina, es el complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general,

que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios que éstos disponen normalmente para el desarrollo de la misma.²²

Para el Dr. Miguel Acosta Romero es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de Derecho Público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los Particulares, (mediante la concesión).²³

De las anteriores definiciones podemos concretar, que es una actividad pública, y que tiene como fin, satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales.

Las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades colectivas las desempeñarán los denominados servidores públicos, es decir el Servicio Público será eficaz y eficiente cuando el servidor público, haya cumplido adecuadamente su trabajo, y aunado con los elementos materiales, se estará en la posibilidad de prestar el servicio público, tales como agua, alcantarillado, seguridad, luz, etc.

²² Pina Rafael De, Diccionario de Derecho, novena edición, Editorial Porrúa, S.A., México D.F., pág. 430.

²³ Acosta Romero Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, novena edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1990, pág. 737.

Por lo que es necesario, en toda Sociedad, la existencia de Organos Internos de Control, que vigilen el actuar de los Servidores Públicos, lo cual va a derivar que los Servicios Públicos estén de acuerdo a las necesidades existentes.

B) Concepto de Servidor Público .

La Constitución Política en su artículo 108 dispone, que se reputará como servidor público en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal. ²⁴

La Doctrina constantemente divide a los servidores públicos en funcionarios y empleados de la Administración Pública.

Al respecto, Jorge Olivera Toro nos dice que funcionario en forma simplista, es aquel que desempeña funciones públicas, mediante las cuales el estado realiza su actividad; agregando que en cambio el empleado sólo tiene una relación interna con la unidad burocrática a la que pertenece. ²⁵

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

²⁵ Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., pág. 331 y 336.

El Lic. Teodosio Lares apunta que de principio el poder ejecutivo tiene las facultades necesarias para nombrar a todos los empleados públicos, de esto no se infiere la consecuencia de destituirlos, por lo que clasifica en tres a los servidores públicos: amovibles, inmovibles y funciones de las que resultan derechos adquiridos.

Amovibles son administrativas

Funciones que resultan un derecho adquirido, son aquellas que se basan en un nombramiento.²⁶

El suscrito se encuentra de acuerdo con la definición que da nuestra Constitución, toda vez que es general y contempla en un momento determinado a todos los tipos de relaciones por parte de personas con la administración pública como podía ser un comisionista etc.

Con lo anterior, y atinadamente el Constituyente somete al régimen de responsabilidades a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

²⁶ Lic. Lares Teodosio, miembro del Senado, Lecciones de Derecho Administrativo, dadas en el ateneo mexicano, Imprenta de Ignacio Cumplido, México 1852, pág. 47 - 48.

C) Los deberes que la función pública impone.

Gabino Fraga manifiesta que la función pública impone los siguientes deberes:

I.- Previamente a la toma de posesión del cargo, y en consecuencia a la iniciación de labores, la Constitución impone a los funcionarios públicos, sin excepción alguna, la obligación de prestar la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan.

II.- La Ley reglamentaria impone a los trabajadores al servicio del estado, las siguientes obligaciones:

a) Desempeñar las labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos:

b) Observar buenas costumbres dentro del servicio.

c) Cumplir con las obligaciones que les impongan las Condiciones Generales de Trabajo.

d) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

e) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

f) Asistir puntualmente a sus labores.

g) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo.

h) Asistir a los institutos de capacitación para mejorar su preparación y eficiencia.²⁷

A) Deber de prestar el cargo: El funcionario o empleado público, es la persona física que realiza los propósitos contenidos en los órganos del trabajo público, es prestar sus servicios en cumplimiento de las funciones del cargo para el que ha sido designado.

B) Deber de Diligencia: Este deber implica prestar sus servicios personalmente y en las condiciones que el servicio le requiera.

La Ley obliga al empleado a desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados.

El funcionario debe consagrarse al servicio de una manera exclusiva; respetar el derecho de los particulares gobernados por el principio de igualdad de ellos frente al servicio. El empleado debe ser independiente frente a los intereses particulares, materiales, políticos y religiosos.

²⁷ Fraga Gabino, Derecho Administrativo, 17a edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1977, pág. 139 y 140.

C) Deber de obediencia jerárquica:

Es un deber del empleado someterse a la dirección de sus jefes y obedecer las órdenes jerárquicas.

Uno de los deberes esenciales de la función pública, es la obediencia a sus superiores. Este poder de dar órdenes, es lo que se llama poder jerárquico, que comprende también el poder de anular o reformar los actos del inferior, aún por simple oportunidad.

D) Deber de Fidelidad:

El deber de fidelidad, llamado también secreto profesional de los funcionarios y empleados públicos, implica guardar reserva en los asuntos de que tenga conocimiento con motivo de sus labores administrativas. Se requiere la reserva, principalmente en determinados ramos de la Administración, en que se puede poner en peligro al propio estado o al interés público, como en los casos de secreto diplomático, militar, fiscal o médico. A este caso se refiere la Ley cuando impone a los empleados la obligación de guardar reserva en los asuntos de que tengan conocimiento con motivo de su trabajo.

E) Deber de Seguridad:

El deber de seguridad, trata de evitar la ejecución de actos que pongan en peligro la vida o pertenencias del empleado o la de sus compañeros.

F) Deber de desinterés:

Los funcionarios, no deben tener interés material de cualquier clase de que este sea, en los actos, adjudicaciones o administración pública en general, donde tenga o tuviere responsabilidad y vigilancia de los mismos. La función pública exige un completo desinterés de carácter patriótico, que sirva de estímulo a una eficiente labor. La actividad del Servidor Público no debe derivar de dádivas, influencias, recomendaciones y demás actos indebidos que las Leyes sancionan.

G) Deber de Lealtad a la Nación Mexicana:

El deber de lealtad a la Nación, es una exaltación de orgullo y nobleza del funcionario o del empleado, por servir a su patria, a la que desea ver grande y respetada.

H) Deber de Residencia:

El empleado tiene el deber de residir en el lugar en que se presten los servicios y de permanecer en sus funciones el tiempo fijado. El nombramiento debe contener el lugar en que el empleado debe desempeñar sus servicios.

Se ha pretendido con frecuencia, el traslado inmotivado de los empleados a otros lugares distantes del lugar señalado para el ejercicio de sus funciones. Al respecto deben distinguirse los casos graves de emergencia y calamidades públicas en que la administración pública puede

movilizar a su personal, de lo casos normales que comprenden una residencia fija, de acuerdo con el servicio.

1) En la Ley se señalan otros deberes, como observar buenas costumbres durante el servicio y cumplir con las obligaciones que le imponga las Condiciones Generales de Trabajo.²⁸

Como hemos visto, los deberes que la función pública impone, son encaminados a un mejor desempeño por parte de los servidores públicos, lo cual traerá consigo que los servidores públicos sean eficientes de acuerdo a las necesidades existentes.

D) La Responsabilidad del Servidor Público:

Para entender este capítulo, es necesario encontrar el significado de la palabra "responsabilidad".

El Diccionario Jurídico Mexicano, elaborado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas nos ofrece el siguiente significado:

RESPONSABILIDAD.- La voz responsabilidad proviene de respondere que significa inter alia, prometer, merecer, pagar. Así responsabilis significa el que responde (fiador), en un sentido

²⁸ Olivera Toro Jorge, Ob. Cit. Nota (25) pág. 336.

restringido "responsum" (responsable) significa el obligado a responder de algo o de alguien. Respondere se encuentra estrechamente relacionado con spondere, la expresión solemne en la forma de la stipulatio, por lo cual alguien asumía una obligación.²⁹

Fritz Fleiner considera que todos los funcionarios administrativos del estado o de otra corporación de derecho público, se hacen personalmente responsables por sus actos y omisiones oficiales.

Si faltan a los deberes del cargo se les puede exigir responsabilidad penal como civil. De carácter penal, si los hechos y omisiones constituyen un delito sancionado con una pena; de carácter civil si con los hechos y omisiones causan un perjuicio pecuniario para el estado.³⁰

Jorge Olivera Toro explica detalladamente los tipos de responsabilidad comentados en que puede incurrir un servidor público, explicando: en cuanto a la responsabilidad civil que tiene lugar cuando el incumplimiento produzca un menoscabo en el patrimonio del estado.

El fundamento de dicha responsabilidad se encuentra en la Ley, puesto que la relación del servicio constituye una situación legal.

²⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano P-Z, tercera edición, Editorial Porrúa S.A. - UNAM, México 1989, pág. 2825.

³⁰ Fleiner Fritz, Instituciones de Derecho Administrativo, Editorial Labor S.A., Barcelona. Madrid Buenos Aires 1933. pág. 222 y 223.

Esta responsabilidad opera, principalmente en el sector de funcionarios o empleados que manejan fondos.

Respecto a daños diferentes, es difícil la imputación individual, dada la distribución de las labores de la organización burocrática, máxime cuando en el acto intervienen varios sujetos, por lo que en esos casos se emplea el poder disciplinario y no la responsabilidad civil.³¹

Más sin embargo encontramos en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal³², en sus artículos del 45 al 50, que se determinan la responsabilidad resarcitoria de los servidores públicos, de cualquier daño o perjuicio que sufra la hacienda.

Para el resarcimiento de que hablamos, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, finca un Pliego de Responsabilidades al servidor público responsable por el monto del daño y perjuicio sufrido, lo cual se traduce a un Crédito Fiscal, que es cobrado mediante el Procedimiento Coactivo de Ejecución en el domicilio del responsable.

En cuanto a la responsabilidad penal Jorge Olivera Toro, agrega que tiene lugar cuando los hechos son constitutivos de delitos y en que la acción es imputable solamente a los que tienen esa calidad jurídica, independiente de que se puedan cometer ilícitos de otra naturaleza como particulares.

³¹ Olivera Toro Jorge, Ob. Cit. nota (25) pág. 361.

³² Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976.

El Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia Federal, contiene un título denominado Delitos cometidos por Servidores Públicos.

Me permito transcribir lo que piensa Alvaro Burnster en cuanto a la responsabilidad penal, por considerarlo que es de gran importancia:

“El Código Penal para el Distrito Federal no podía verse reformado en el título X de su Libro segundo, en consonancia con la divisa Renovación moral de la sociedad. No era dable esperar otra cosa en relación a un cuerpo legal destinado a regir a toda la república, en materia federal, cabe augurar otro tanto respecto a los Códigos Penales de las entidades federativas”.

“En cuanto a la función del Estado en cuanto a la rectoría, economía mixta y planeación democrática para el desarrollo entre libertad y poder, individuo y sociedad; lo cual deriva una mayor participación del ciudadano, lo cual se refleja en la reciente reforma del título X del libro II de Código Penal.

“La reforma, de acuerdo con la creciente imbricación que en la realidad se da entre la conducta delictiva del servidor público y la del privado, ha captado en las mallas de la Ley penal a este último, no sólo en calidad de sobornante, como lo hacía en el delito de cohecho, sino en muchas previsiones: como en el caso de que establece por sí o por interpósita persona la conducta empleada, así como el uso indebido de facultades y atribuciones, a cualquier persona que promueva la conducta ilícita de tráfico de influencias, etc.”³³

³³ Barragán José y otros, Ob. Cit., nota (2), pág. 9-17.

Cabe hacer mención que el artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la declaración de procedencia que debe ser determinada por mayoría absoluta de la Cámara respectiva, a lo cual Felipe Tena Ramírez manifiesta lo siguiente:

"En tesis general, la Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de la igualdad ante la Ley. No obstante la Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios, no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión. De este modo el sistema que se erige es el de inmunidad y no de impunidad.

La Constitución ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones algunos de esos funcionarios, no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos, que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión, de este modo el sistema que se erige es el de inmunidad y no de impunidad.

Tal inmunidad, por cuanto su destinatario está exento de la jurisdicción común (sólo de la Penal) recibe el nombre de fuero, evocando así aquellos antiguos privilegios que tenían determinadas personas para ser juzgadas por tribunales de su clase y no por justicia común; y es para no afectar el ejercicio de la función.

La privación del fuero, a fin de que reaflore sin cortapisas la responsabilidad del funcionario, es lo que constituye el desafuero".³⁴

De acuerdo con lo que hemos visto, se puede observar que la legislación penal en la actualidad prevé varios delitos en que puede incurrir el funcionario público, lo cual es independiente de la responsabilidad administrativa en que incurra, y que es precisamente en ejercicio o con motivo de sus funciones, así como funcionarios de alto nivel se encuentran beneficiados con el fuero y que para poder proceder penalmente es requisito la declaración de procedencia, lo cual a mi juicio provoca que los funcionarios abusen de su poder y obtengan beneficios adicionales de su cargo, por lo cual yo considero se deberían de individualizar las circunstancias y los delitos en que dichos servidores públicos pueden gozar del fuero.

La responsabilidad Administrativa en que puede incurrir un servidor público, se encuentra regulada en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.³⁵

Al respecto Don José Luis Soberanes Fernández manifiesta:

"El fundamento legal del régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos lo encontramos en los artículos 109, fracción III, 113 y 114, párrafo tercero de la Constitución, así como en la Ley de Responsabilidades.

³⁴ Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano vigésima segunda edición*, editorial Porrúa, S.A., México 1987. pág. 559 y 560.

³⁵ *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1982.

"El objeto de dicho régimen de responsabilidades administrativas, es el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos y comisiones públicos".³⁶

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 47, ordena la observancia de conductas determinadas que más adelante estudiaremos detenidamente.

Por lo que consideramos que constituyen normas preceptivas, según la definición que nos impone el Maestro Lic. Ernesto Gutiérrez y González que indica "que la actividad del estado no se agota con establecer prohibiciones, también recurre a leyes preceptivas, en donde ordena la observancia de conductas determinadas, preceptua u ordena lo que debe hacer en atención al orden Social"³⁷, lo cual consideramos un acierto del Legislador ya que como dice Montesquieu " el espíritu de la moderación debe ser el que inspire al legislador, el bien político, lo mismo que el bien moral "³⁸; por lo anterior, consideramos como ya habíamos comentado, que el artículo 47 de la Ley de Responsabilidades mencionada impone deberes al Servidor Público, con lo cual se establece una presunción de que dicho Servidor Público cumple con dichos deberes.

³⁶ Barragán José y otros, Ob. Cit., nota (2), pág. 131.

³⁷ Gutiérrez y González Ernesto, Derecho de las Obligaciones, quinta edición, Editorial Cajica, Puebla, México 1980, pág. 263 y 264.

³⁸ Secondat Carlos Luis De, Barón de la Brede y de Montesquieu, del Espíritu de las Leyes, cuarta edición Editorial Porrúa, México 1980, primera edición: DE LESPRIT DES LOIX, Ginebra 1748, Libro Vigésimonono, capítulo primero, pág. 371.

Luego entonces, los Servidores Públicos son responsables administrativamente de los actos y omisiones que infrinjan lo establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para mayor claridad de nuestro concepto de la responsabilidad administrativa, pasaremos a analizar lo previsto por el artículo 47 en todas sus fracciones, procurando desentrañar el verdadero significado de la Ley.

El artículo 47 en su parte inicial establece textualmente :

“Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas :”

Como manifestamos en esta primera parte, que dicho artículo prevé una norma preceptiva, la cual impone a los servidores públicos, la obligación de cumplir con ciertos deberes, a fin de salvaguardar varios valores jurídicos que deben ser observados en su actividad que como servidor público desempeña; estos valores jurídicos son los siguientes:

A) Legalidad

B) Honradez

C) Lealtad

D) Imparcialidad

E) Eficiencia

A) LEGALIDAD.- Para encontrar su verdadero significado, es importante saber desde un punto de vista filosófico su significado, por lo que Nicola Abbagnano en el Diccionario Filosófico lo define como: "la conformidad de una acción a la Ley. Kant distinguió la Ley, así entendida de la verdadera y propia moralidad: <<El puro acuerdo o desacuerdo de una acción de la Ley -dice- sin mirar al móvil de la acción misma se denomina Ley. (conformidad con la Ley); en cambio cuando la idea del deber que resulta de la Ley es doctrina moral. Esta distinción había sido hecha ya aunque en forma atenuada por Santo Tomás para distinguir la norma jurídica de la norma moral y con la misma finalidad la utilizó Kant en la metafísica de las costumbres".³⁹

Podemos observar claramente como en el ámbito filosófico se basa la definición de legalidad a los pensamientos Kantianos relativos al ser y al deber ser; más, sin embargo, a nosotros nos interesa el significado jurídico, al respecto la enciclopedia jurídica OMEBA nos muestra el siguiente significado:

"El principio de la sujeción del Estado a la Ley nació con éste.

En la teoría contractualista se encuentran los primeros fundamentos del Estado moderno. Simultáneamente al irse perfeccionando los argumentos que dan contenido, se ha ido elaborando paralelamente el principio de legalidad que lo integra; razón de más para que brevemente

³⁹ Abbagnano Nicola, Diccionario de Filosofía, 1ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1961, Pág. 721-722.

expongamos los aspectos más sobresalientes de la teoría rousoniana. "Del estado naturaleza, el hombre pasa por medio del contrato social a crear el Estado. En virtud del pacto el hombre pierde su libertad natural y su derecho limitado a todo cuanto le apetece y puede alcanzar, y gana la libertad civil y la propiedad de todo lo que posee... El hombre ha nacido libre -dice- y, sin embargo, por todas partes se encuentra encadenado. Tal cual se cree el amo de los demás cuando en realidad, no deja de ser tan esclavo como ellos. ¿Como se ha verificado este cambio? Lo ignoro. ¿Qué puede hacerlo legítimo? Creo poder resolver esta cuestión... Tal contrato crea inmediatamente, en vez de la persona particular de cada contratante, un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como votos tiene la asamblea, el cual recibe de este mismo acto su unidad, su yo común, su vida y su voluntad. Esta persona pública que así se forma, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el hombre de ciudad y toma ahora el de la república o de cuerpo político, que es llamado por sus miembros Estado, cuando es pasivo; soberano, cuando es activo; poder, al compararlo a sus semejantes; respecto a los asociados, toman colectivamente el hombre de pueblo y se llaman en particular ciudadanos, en cuanto son participantes de la autoridad soberana y súbditos, en cuanto sometidos a las leyes del Estado..."

"Por consiguiente, yo llamaré República a todo Estado regido por leyes, bajo cualquier forma de administración que pueda existir; pues sólo entonces gobiernan el interés público, y la cosa pública es algo. Todo gobierno legítimo es república; con esta palabra no sólo entiendo una aristocracia o una democracia, sino todo gobierno regulado por la voluntad general..."

"Las leyes no son más que las condiciones de la asociación civil. El pueblo sometido a las leyes debe de ser el autor de las mismas, sólo a los que asocian les corresponde regular las condiciones de la sociedad. ¿Pero cómo las arreglarán? ¿Será de común acuerdo, por una inspiración súbita?

¿El cuerpo político tiene algún órgano para enunciar sus voluntades? ¿Qué le da la previsión necesaria para formalizar los actos y publicarlos de antemano, o cómo los pronunciará en el momento necesario? ¿Cómo una multitud ciega que a menudo no sabe lo que quiere, porque raras veces sabe lo que es bueno, realizará por sí misma una tan grande empresa y tan difícil como un sistema de legislación? Por sí mismo, el pueblo quiere siempre el mejor de los bienes, pero no lo ve siempre por sí mismo. La voluntad general es recta, pero el juicio que le guía no siempre está ilustrado.

Hay que hacerle ver los objetos tales como son, y a veces tales como deben parecerle, mostrarle el buen camino que se busca, garantizarle de la seducción de las voluntades particulares, acercar a sus ojos los lugares y los tiempos, contrapesar el atractivo de las ventajas presentes y sensibles, con el peligro de los males lejanos y ocultos. Los particulares ven el bien que rechazan; el público quiere el bien que no ve. Todos tienen por igual necesidad de guías. Hay que obligar a los demás a que no pongan de acuerdo su voluntad con su razón; al otro hay que enseñarle a conocer lo que desea. Entonces es cuando de las luces públicas resulta la unión del entendimiento y de la voluntad con el cuerpo social, de aquí el exacto concurso de las partes y finalmente la mayor fuerza de todo. He aquí de dónde nace la necesidad del legislador... "El acuerdo de las voluntades individuales en que consiste el contrato social, crea la voluntad general, que es general no por emanar de todo el cuerpo social, sino por la finalidad que esencialmente tiene: el bien común.

Rousseau desarrolló magistralmente su teoría pero se concretó al poder constituido. Recién la completa el abate Sieyes, presentando la formación de la sociedad civil en un proceso más extenso y completo comprendido al origen de la misma. Es el complemento de Rousseau y no podemos dejar de reproducir sus conclusiones sin aparecer incompletas las nuestras. "Comienza

su obra planteando tres cuestiones: 1º ¿Qué es el tercer estado?: todo; 2º ¿Qué ha sido hasta ahora en el orden político?: nada; 3º ¿Qué pide?: llegar a ser algo...” “En toda nación libre, y toda nación debe ser libre, no hay sino una manera de terminar con las diferencias que se produzcan con respecto a la Constitución. No es anotables a quienes hay que recurrir; es a la Nación misma”. “...Es imposible crear un cuerpo para un fin sin darle una organización, formas y leyes propias para hacerle cumplir las funciones a que se lo ha querido destinar. Eso es lo que se llama la Constitución de ese cuerpo. Es evidente que no puede existir sin ella. Lo es también que todo gobierno comisionado debe tener su Constitución, y lo que es verdad del gobierno en general lo es también de todas las partes que lo componen. Así, el cuerpo de los representantes, al que le está confiado el poder legislativo o el ejercicio de la voluntad común, no existe sino con la manera de ser que la nación ha querido darle. No es nada sin sus formas constitutivas; no obra, no se dirige, no se comanda sino por ellas. A esta necesidad de organizar el cuerpo del gobierno, si se quiere que exista o que actúe, hay que añadir el interés que tiene la nación de que el poder público delegado no pueda jamás a ser nocivo a sus comitentes. De ahí, una multitud de precauciones políticas que se han mezclado a la Constitución y que son otras tantas reglas esenciales al gobierno sin las cuales el ejercicio del poder se haría ilegal. Se sienta, pues, la doble necesidad de someter el gobierno a formas ciertas, sea interiores, sea exteriores, que garanticen su aptitud para el fin para el que ha sido establecido y su impotencia para separarse de él”.

La identificación del Estado constitucional con el principio de legalidad es innegable; en el párrafo siguiente, surge más evidente y con más claridad: “La nación existe ante todo, es el origen de todo. Su voluntad es siempre legal, es la ley misma. Antes que ella y por encima de ella sólo existe el Derecho natural. Si queremos una idea justa de la serie de las leyes positivas que no pueden emanar sino de su voluntad, vemos en primer termino las leyes constitucionales que se dividen en dos partes: las unas regulan la organización y las funciones del cuerpo legislativo; las otras determinan la organización y las funciones de los

diferentes cuerpos activos. Estas leyes son llamadas fundamentales, no en el sentido de que pueden nacer independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y actúan por ellas no pueden tocarlas. En cada parte, la Constitución no es obra del poder constituido sino del poder constituyente: es en este sentido en el que las leyes constitucionales son fundamentales. Las primeras, aquellas que establecen la legislatura, están fundadas por la voluntad nacional antes de toda constitución; forman su primer grado. Las segundas deben ser establecidas por una voluntad representativa especial. Así todas las partes del poder no se remiten y dependen en último análisis de la nación"... "La nación se forma por el contrario, sólo puede permanecer al Derecho positivo "El Gobierno no ejerce un poder real sino en tanto que es fiel a las leyes que le han sido impuestas. La voluntad nacional, por el contrario, no tiene necesidad sino de su realidad para ser siempre legal; ella es el origen de toda legalidad".

Hay quienes reivindican el imperio de la ley para Inglaterra, en razón, dicen, no solamente de la sujeción del Estado a la misma sino especialmente como particular condición del pueblo, de solamente respeto a ella y conformándose igualmente como manera clásica de vivir.

Nuestra preocupación no es sin embargo descubrir la paternidad de la ley y reivindicar para ella; sino convenir y determinar desde que momento la ley, doctrinariamente elaborada, entro a regir como sistema --Constitucionalismo-- y aplicada en la vida de los pueblos. Francamente el fenómeno lo podemos reconocer, primeramente en Estados Unidos y luego en el resto de América.

La conquista del hombre, en el continuo ajeteo de ser libre, y poder realizarse, consigue, a través del constitucionalismo, conservar y garantizar su supremo ideal, convirtiéndolo en estado permanente de su existir.

CONCEPTO

Como se ha dicho algo acerca de ello, en el desarrollo del punto anterior, conviene dejar de resalto las palabras de Sieyes acerca del poder constituyente y el poder constituido, en razón de que la elaboración del principio pertenece al segundo aspecto en el Derecho positivo y al primero en el Derecho natural. Dice así:

“El Gobierno no ejerce un poder real sino en tanto que es constitucional, no es legal sino en tanto que es fiel a las leyes que le ha sido impuestas. La voluntad nacional por el contrato, no tiene necesidad sino de su realidad para ser siempre legal; ella es el origen de toda legalidad”.

Es importante hacer el distingo, porque únicamente de esa manera podemos aceptar esa legalidad de la resistencia a la opresión. Desmerecemos con esta elaboración la posición que absorben para el Estado toda la soberanía, y no le resta al individuo una para el Estado toda la soberanía, y no le resta al individuo una partícula de libertad; pero si se interpreta cabalmente nuestra exposición de referirnos al Estado constitucional como tipo del Estado moderno, se comprenderá perfectamente que no hay oposición.

Avanzando en el desarrollo conceptual, es opinión que la construcción del Estado de "derecho" --Constitucional-- exige la concurrencia de determinados e institutibles principios con los que alcanza su auténtica figura: en primer término, el principio de "identidad entre el pueblo y la organización estatal", que postula que, en la creación y desempeño de ésta, participe de una u otra manera el mayor número posible de miembros de la comunidad para llegar a la máxima aproximación entre las voluntades individuales y la voluntad del Estado; la de "libertad personal" como base de los otros postulados y sobre estos dos cimientos el tercer factor, "el principio de la legalidad", consistente en que toda la actividad jurídica desplegada en la órbita de la comunidad que provenga del Estado o de los particulares, solamente adquiere validez de tal, en cuanto de modo directo o indirecto, se encuentra habilitada por la Constitución que, lógicamente, ha de ser fruto del querer mayoritario formalmente expresado y dirigido a la garantía y auspicio de los derechos humanos. Constituyen la base triangular del Estado de "Derecho" y se encuentra de tal manera implicados, que basta el desconocimiento o la debilitación de uno de ellos para que la institución se desmorone o deforme. Convenimos en invertir el orden de los factores expresados, consignando que, sobre el principio de legalidad tiene vigencia los postulados de libertad e igualdad en el Estado constitucional.

La legalidad responde a la estructura del Estado moderno, como esencia del mismo. No podríamos organizar al Estado a que nos venimos refiriendo, tal como se le concibe prescindiendo de la legalidad, porque es su síntesis. En cambio se puede suprimir la práctica de la igualdad en algún orden, como serían los beneficios de las estipulaciones de un contrato colectivo de trabajo, que no alcanzarían a los agremiados, sin que el Estado sufra menguas o algún debilitamiento.

No son términos absolutos los señalados, porque hay quienes identifican al Estado constitucional como substanciado en los principios de libertad e igualdad o de respeto en los derechos del hombre, pero mientras esto es de contenido socio-político, y aunque reconozcamos la legalidad con contenido, es más principio estructural nominativo que vigencia de idea, y aunque la libertad se plasma en las normas, ésta insiste como pensamiento o corriente filosófica preponderante.

La legalidad es requisito del Estado moderno. La igualdad y la libertad son sus condiciones.

Un trozo del pensamiento de Estrada, aclara aún más lo expresado: "La igualdad puede coincidir con la abolición de la libertad civil, y coincide de ordinario, siempre que el imperio de la sociedad sobre los individuos no esté racionalmente limitado. El mayor incremento de la libertad política es también insuficiente para consolidar la libertad civil. Ella acrecenta el número de personas habilitadas para intervenir en el gobierno; pero si las facultades del gobierno, en un Estado popular, son excesivas, aunque cada ciudadano coopere a depositar a los demás, será a su turno despotizado por la masa. Que el Estado tenga una forma u otra, es cuestión interesante, sin duda, pero secundaria: lo sustancial es averiguar si el Estado puede o no puede arrogarse una facultad sin límites para gobernar los individuos; si le incumbe un poder omnimodo o un poder circunscripto sobre las personas, sus actos y relaciones." Y con respecto a la libertad, expresa: "Libertad civil es aquella condición en cuya virtud los ejerciten, bajo amparo y defensa de las leyes sociales, todas las facultades concurrentes al cumplimiento del deber moral, o lo que es igual, a la realización del bien, personalmente, en el orden doméstico, y en las relaciones y solidaridad nacida en asociaciones parciales distintas de la familia.

Aunque no estemos de acuerdo con la definición de libertad que transcribimos, coincidimos en apreciar su carácter de condición para el Estado constitucional. Puede llevar a confusión los principios e ideas que manejamos, porque si nos refiriéramos al Estado constitucional liberal, la libertad, de condición pasa a ser requisito o resorte del mismo. Idénticamente sucedería, al expresar las características del Estado democrático o mejor dicho constitucional democrático, en el que el principio de igualdad pasaría a ser base del mismo; e incluyendo el requisito de libertad, tendríamos que conceptualarlo como Estado constitucional liberal democrático.

AUTENTICO ALCANCE

La problemática que suscita la aceptación o rechazo del Estado de Derecho, puede programar a la problemática el auténtico alcance. Los que siguen decididamente hablando del Estado de Derecho manifiestan que ello se da porque a todo principio de derecho acompaña la seguridad de que el Estado se obliga a sí mismo a cumplirlo. El estado se obliga a sí mismo en el acto de crear un derecho de sus súbditos, cualquiera que sea el modo como el Derecho nazca, a aplicarlo y mantenerlo.

A diferencia del Estado policía en el principio de que el fin justifica los medios; que actúa de manera discrecional, el Estado de Derecho se desenvuelve secundum lege y en sus relaciones con los ciudadanos se somete a un régimen de Derecho.

Expresa Queiroz Lima, que Estado de Derecho es el régimen en que el Derecho regula, minuciosa e imperativamente, la vida y la actividad del Estado, la sistematización y el funcionamiento de sus órganos y sus realizaciones con el derecho de los individuos.

De donde induce que singularizan al Estado de Derecho: a) la limitación jurídica del arbitrio del poder público; b) la estabilidad jurídica de las garantías individuales.

No hay duda de que el principio de legalidad existe en el llamado Estado de Derecho, pero la mención del Estado de derecho nos lleva a señalar una discrepancia del concepto que directamente e indirectamente haría variar la noción de aquél.

La noción del Estado de Derecho elaborada por los jurisconsultos alemanes, influyó decisivamente en la formación del constitucionalismo moderno. No escapa a la verdad del acierto, pero estrictamente son idénticas las nociones del Estado constitucional y del Estado del Derecho. Términos como imperio de la ley o Estado de Derecho, carecen totalmente de significado. Todo Estado es un Estado de Derecho, expresa Kelsen. El término Estado de Derecho, es un pleonismo carente totalmente de sentido, porque Derecho y Estado son conceptos idénticos, sinónimos. El Estado no es sino la suma total de normas que ordenan la coacción, y es así coincidente con el Derecho. El Derecho es precisamente ese orden coactivo que es el Estado. "La mayoría de los autores consideran que el Estado es el soporte, el creador y protector del Derecho y el problema acerca de la relación entre ambos, es apreciado como el más difícil de toda la teoría jurídico-política; lo cual es harto comprensible, pues el dualismo entre Derecho y Estado es sólo una duplicación superflua del mismo objeto de conocimiento. La imagen de la personificación que es sólo un medio auxiliar del conocimiento para apoderarse del objeto, que es sólo una representación auxiliar

para expresar la unidad en la variedad y multiplicidad de representaciones, es hipotesiada, y convertida arbitrariamente en un objeto independiente. La duplicación superflua del objeto originario de conocimiento, crea el problema aparente entre dos cosas que en el fondo son una sola”

“Concebir al Estado, aparte del Derecho y creador y soporte del mismo, es convertir arbitrariamente una relación lógica, en genética. A los que pretenden que la relación entre Estado y Derecho consiste en que el primero crea el segundo y es su portador, se les puede replicar que como el Estado está por definición sometido al Derecho, no puede pensarse en el mismo”.

“El fundamento gnoseológico de la unidad del Estado, o sea del Derecho, consiste en la posibilidad de referir los preceptos jurídicos vigentes, a un único centro jurídico, a saber la Constitución. Los preceptos jurídicos singulares se ordenan en círculos concéntricos alrededor de la Constitución. El orden jurídico está constituido no sólo por las leyes, sino también por los reglamentos administrativos de toda clase, por las decisiones concretas y por las sentencias judiciales y por las normas contractuales”...

La opinión de que un Estado despótico no está gobernado por el Derecho, sino la voluntad arbitraria del déspota, carece de sentido --expresa Kelsen--. Incluso, aunque los súbditos que viven bajo este régimen, no poseerán ni un sólo derecho legalmente reconocido, el Estado despótico sería un sistema de Derecho. La denominada voluntad arbitraria del déspota no es en realidad, más que la posibilidad jurídica que tiene el autócrata de atraer a sí toda decisión, de determinar incondicionalmente la actividad de los órganos inferiores o de suspender o modificar, en todo o en parte, y en cualquier momento las normas jurídicas creadas por él.

El Derecho es una forma que puede albergar contenidos de toda especie según cuales sean las opiniones sociales dominantes. El contenido del Derecho puede cambiar cada día si así lo deciden aquellos a quienes se ha confiado el poder de hacer normas. Hasta aquí, con el autor citado de la teoría pura del Derecho. No podemos en cambio, aceptar del mismo fundamento hipotético de la norma fundamental, porque concebimos al poder constituyente con base jurisnaturalista.

El principio de legalidad está invicto, por lo tanto en el Estado Constitucional, que se identifica con el Estado moderno cualquiera sea el tipo de Constitución. Ley fundamental que se da, y también lo estará en cualquier tipo de Estado que se autolimita en el ejercicio del poder, como lo sería, la Monarquía Constitucional inglesa, que a pesar de no tener Constitución escrita permanece fiel al respecto de las leyes y de sus instituciones, en razón de la fuerte formación ideológica moral de su pueblo.

Estamos en condición de afirmar, en razón a lo expuesto, que los alcances de la legalidad supondrán dos aspectos: legalidad originada o real, residiendo en el grupo soberano dispuesto a organizarse jurídicamente en forma originaria o a reorganizarse en la ruptura del orden ideal legal, y lo formaría el pensamiento ideológico del grupo, los acuerdos o pactos del mismo, su experiencia histórica y la voluntad general, y la legalidad funcional o simplemente legalidad, que es la del Estado constitucional en ejercicio".⁴⁰

Luego entonces podemos concluir que todos los actos de los servidores públicos sean apegados a las Leyes y Reglamentos vigentes ya que estos son tendientes a llevar a cabo

⁴⁰ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Berner Lerner, Editorial Bibliográfica Argentina Lavalle, 1328, pág, 11-16.

actividades para la mejoría y beneficio del pueblo; es decir, los servidores públicos, únicamente deberán realizar actividades que tienen encomendadas en las leyes y reglamentos y por ende las que se encuentran dentro de sus funciones y atribuciones.

B) Honradez.- Que el diccionario de la Lengua Española, nos muestra el siguiente significado; "Calidad de probo proceder recto, propio del hombre probo". ⁴¹

Desde el punto de vista jurídico significa:

HONRADEZ (DERECHO A LA).* Precisa, ante todo, señalar, que la palabra "honra" es definida de la siguiente manera, en algunas de sus diversas acepciones: "Estima y respeto de la dignidad propia. Buena opinión y fama, adquirida por la virtud y el mérito. Pudor, honestidad y recato de las mujeres". Naturalmente que si la honra representa tan elevadas cualidades, es lógico que toda persona tenga el derecho de que sea respetada y de defenderla contra cualquier ataque que terceras personas quieran inferirle.

En algunas acepciones, la "honra" tiene un significado análogo al honor definido como "cualidad moral que nos lleva al más severo cumplimiento de nuestros deberes respecto del prójimo y de nosotros mismos", "gloria o buena presentación que sigue a la virtud, al mérito y a las acciones heroicas" y "honestidad y recato en las mujeres y buena opinión que se granjean con estas virtudes".

⁴¹ Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Madrid, pág. 695.

Claro es que los conceptos del honor y de la honra son incommovibles, por lo menos en algunas de sus manifestaciones, sin que varíen a través del tiempo y del espacio.

Tomando como ejemplo aquellas acepciones que se refieren al pudor, honestidad y recato de las mujeres, es evidente que muchas de las manifestaciones que eran su característica, no ya en la Edad Media, sino a principios del siglo actual, han cambiado o desaparecido, sin que por esto se quiera dejar sentado que las mujeres hayan perdido el pudor, la honestidad y el recato, sino simplemente que tienen ellas y la sociedad, una idea diferente, seguramente impuesta por la evolución en las condiciones de la vida. Hasta el vocabulario se ha perdido casi totalmente. No hace tiempo que, de la mujer soltera que había tenido contacto carnal con un hombre, se decía que había sido deshonrada o que había perdido la honra. Y eso no sólo cuando la pérdida de su virginidad había sido voluntaria y consciente, sino también cuando había sido víctima del engaño o de la violencia. Hoy ya nadie emplea esos términos para referirse en hechos de tal naturaleza y de la mujer que tiene experiencia sexual extramatrimonial, lo mismo que la madre soltera, ni se les considera deshonradas, ni se las irradia de la convivencia social. Los conceptos se han humanizado. Antaño, el adulterio de la mujer efectuaba al marido en su honor y sólo podía librarse del escarnio público "lavando su honra" mediante el arbitrio de dar muerte a los adúlteros, o por lo menos a uno de ellos; o acudiendo al "campo de honor" para exigir al ofensor "una reparación por las armas". Realizado alguno de esos actos, ya quedaba a salvo el bien mancillado, aún cuando al desafío hubiese resultado vencedor o muerto el propio marido, o aún cuando éste, si salía vivo del lance -- como lo corriente sería -- no tuviese reparo en reanudar la convivencia con la esposa adúltera. La incongruencia del sistema parece notoria. En los tiempos actuales, ni el adulterio de uno de los cónyuges acarrea la deshonra del otro -- salvo cuando el suceso no tiene origen en la propia conducta del conyuge supuestamente ofendido -- ni el hecho en sí afecta a su honor.

De ahí que ahora, cuando tal cosa sucede, el conyuge herido, no en su honor sino en sus sentimientos, se limita a demostrar la culpabilidad del adulterio y a pedir el divorcio vincular donde ello es posible y la mera separación de cuerpos cuando ello no sea posible. Así se explica que en muchos Códigos penales haya desaparecido el adulterio como figura delictiva.

Otro tanto puede decirse con la costumbre de defender la honra mediante la provocación a duelo al ofensor. Hasta hace pocos años, quien era víctima de un hecho o de una imputación ofensiva fuese o no cierta, quedaba deshonrado y era tenido por hombre sin honor si no retaba a duelo a su ofensor, y en igual descalificación caía el desafiado si no aceptaba el reto; con todo lo cual se venía a convertir en acto plausible lo que no era sino la simple comisión de un delito sancionado por el Código penal. Para mayor absurdo, ese concepto del honor era puramente clasista, porque sólo afectaba a los caballeros, entendiéndose por tales, cualesquiera fuesen sus antecedentes y su conducta, a quienes pertenecían a determinadas categorías sociales. Para el proletario no rezaba esa idea de honor. Mas es lo cierto es, que en una parte del mundo civilizado --posiblemente con la excepción de los países iberoamericanos-- el duelo ya ha sido desterrado sin que por ello haya sufrido desmedro la honra de los hombres que no provocan o que no aceptan el duelo. Mucha influencia en el cambio han tenido determinados partidos políticos que incluso en países iberoamericanos, han repudiado el duelo y han eliminado del partido a aquellos afiliados que se prestaban a emplear tal procedimiento en lugar de buscar la defensa de su dignidad por los de la ley de la justicia.

Mas cualquiera sea el concepto de la honra, de acuerdo con las variantes ideas a través de los tiempos, lo que está fuera de duda es el derecho que cada persona tiene de defenderla

frente a cualquier agresión. Podrán probarse los métodos de la violencia (salvo cuando ésta resulta indispensable en evitación de un daño inminente, como en el caso de una legítima defensa, o cuando esté motivada por la relación irreprimible de la vindicación de una ofensa inmediata lanzada contra la propia persona o contra sus familiares); pero nadie negará la potestad individual de defender la honra por las vías del Derecho. De ahí que en todos los Códigos penales se señalen ciertos hechos como configurativos de delitos contra el honor. Y siendo ello así, queda abierto el camino para que toda persona pueda defender su honra y su honestidad ejercitando ante los tribunales de justicia, la acción penal correspondiente.⁴²

El significado que quiso darle el legislador a nuestro entender, se refiere a un actuar con integridad y nunca esperando un beneficio propio, más que el beneficio colectivo, es decir al pueblo, que como fin debe tener todo servidor público.

C) Lealtad.- al respecto, el Diccionario de la Real Academia Española nos menciona el siguiente significado: "...Cumplimiento de lo que nos dicen las Leyes de fidelidad y las del honor y honrría del bien; legalidad, verdad y realidad. Y considerando que fidelidad significa Fe que tiene uno a otro."⁴³

Desde el punto de vista Jurídico la Enciclopedia Jurídica OMEBA nos otorga el siguiente significado:

*** LEALTAD, PROPIEDAD Y BUENA FE ***

⁴² Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ob. Cit., nota (40), pág 513-514.

⁴³ Diccionario de la Lengua Española, Ob. Cit. nota (41).

I. Acepciones.

Que guarda la debida fidelidad, incapaz de traicionar, bondad, moralidad, integridad y honradez en el obrar.

II. El principio de la buena fe.

1.- La buena fe constituye un principio jurídico fundamental, esto es, algo que debe admitirse como supuesto de cualquier ordenamiento jurídico. Informa la totalidad del mismo y aflora de modo expreso o implícito en múltiples y diversas normas. Su vigencia adquiere intensidad creciente en el Derecho contemporáneo, pues se muestra como vehículo que funciona facilitando la función de socialización, restando eficiencia a los principios rígidos del individualismo. (V. Buena Fe).

El concepto de "Buena Fe". extraído por el Derecho romano y desarrollado por los canonistas, llega a dominar integralmente la teoría de las obligaciones. La influencia de la regla moral, aunque se hable de moral laica, se le debe al cristianismo, que es por donde el mundo civilizado la ha aprendido. En los tiempos que corren, se consideran, nuevamente, la lesión en los contratos junto con la idea del justo precio, se sostiene el principio de la revisión de los convenios que por el cambio de circunstancias llegan a ser injustos; así mismo, se reprime el abuso de los derechos, se admite la restitución por enriquecimiento sin causa; se sanciona la obligación de asistencia, y se aumenta el número de las obligaciones naturales. Todo ello por influencia de la regla moral.

2.- Por cuanto la buena fe no es otra cosa sino la obligación de conducirse como lo haría un hombre honesto y consciente, no sólo en lo relativo a la formación, sino también a la ejecución del contrato, sin atarse demasiado a su interpretación literal, resulta que el manejo de este principio jurídico trae como consecuencia inevitable, una enorme ampliación del arbitrio judicial. Así se explica la importancia creciente atribuida a la jurisprudencia, desde comienzos de este siglo, según puede verse por las obras de los tratadistas y por la creación de Institutos especializados en las facultades de Derecho, añadido a la aparición de publicaciones registradas de fallos.

3.- El principio de la buena fe ha representado y representa un factor que utiliza el movimiento político denominado "democrático y social". La regla moral se esgrime muy a menudo, sino por causas de intereses partidistas, que no se conforman con la sanción de leyes operativas, cambiantes y de conjunto frondoso hasta lo impenetrable, pretendiendo también sumar a ello la jurisprudencia.

Lo que se procura así, es desarmar a los titulares de los derechos subjetivos, en el orden económico.

Se consigue transformar hasta lo irreconocible la teoría de las obligaciones; se desea asegurar a la clase más numerosa la protección acordada por la causa de su debilidad, por idéntico motivo se favorece la liberación de los deudores; los contratos de adhesión pueden denunciarse por abuso de la libertad contractual; quedan prohibidas las cláusulas que imponen rudas obligaciones; únicamente se tolera la vía ejecutiva sobre los bienes, excluyendo de éstos ciertas categorías como inembargables hasta volver ilusorio, frecuentemente, el derecho del acreedor: se multiplican los plazos de gracia o prórroga; está

permitida la limitación de la responsabilidad; por la depreciación monetaria se disminuye el sacrificio de los deudores en el cumplimiento de los pactos; con la idea llamada riesgo, haciéndolos pesar sobre aquel que es aparentemente el más capaz de soportarlos; se debilitan todos los derechos individuales por la suposición de haberse originado en el abuso; finalmente, se introducen distinciones y clasificaciones de la personas según su profesión, quebrando la unidad de derecho, y substituyéndolo por disposiciones variadas, variables y casi siempre discordantes.

La evolución económica y el paso de liberalismo a la política socialista, o mejor dicho, a la economía dirigida, ha traído las manifestaciones señaladas aquí, en el ámbito jurídico. No debe sorprender que la institución de los contratos retroceda en importancia y que una nueva concepción de las relaciones obligatorias, un nuevo orden público de naturaleza económica, ocupe el lugar de ella.

II. El principio de moralidad procesal.

1.- Hay un campo en el que coinciden de modo estricto el imperativo moral y el jurídico; el deber de actuar conforme a la justicia. La perfección de un ordenamiento positivo se muestra por el grado en que muestra moralizar a la sociedad, como quiera que de las finalidades del Derecho es la de contribuir a la educación moral del Derecho se nos aparece fundamentado en un conjunto de postulados morales, y sólo ellos han podido llevar las sociedades humanas hacia el progreso.

En estos últimos tiempos, el temor, el sufrir o el padecer mandatos coactivos injustos e inmorales, revestidos del nombre de ley, ha hecho sentir a muchos juristas, educados en la concepción positivista del Derecho, su trágica insuficiencia, inclinándoles a buscar un criterio que permita distinguir entre el mandato arbitrario acompañado de amenaza, y el verdadero Derecho. Se ha acelerado, con ello, el movimiento de vuelta al Derecho natural.

2.- El principio moral es un principio general del Derecho, y una fuente del mismo. Se le ha de reconocer fuerza de evidencia jurídica, y por ello, tiende hacia la positivación, que puede provenir de la ley, de la jurisprudencia, de la administración, de algún grupo social, o de la comunidad en general...”⁴⁴

Podemos concluir que el legislador quiso indicar que el servidor público, siempre deberá actuar con verdad y fidelidad con su servicio y por ende, siempre buscando un mejor servicio y sin ocultar algo a los ojos de sus superiores.

D) IMPARCIALIDAD * “Imparcialidad es desinterés frente a las partes. Trato sin favoritismos. Consideración equidistante y ecuánime. El interés y la inquietud contraponen al concepto de imparcialidad. También se manifiesta la imparcialidad en forma de indiferencia y desapasionamiento.

Las partes en litigio, necesitan concordar los intereses en discordia y esto no puede obtenerse mediante la preponderancia de los puntos de vista de una de ellas. La

⁴⁴ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ob. Cit. nota (40) pág. 844-846.

imparcialidad coordina la seguridad, concordia y justicia. Por el contrario, la parcialidad se encamina hacia una aporía de la realización de todos los valores del mundo jurídicosocial.

La imparcialidad, garantiza la plena vivencia de los valores jurídicosociales. El principio de imparcialidad, es previo a otro cualquiera en el proceso judicial. Está en el fundamento del procedimiento garantizando todos los otros razonamientos rectores que guían el proceso judicial.

El procedimiento judicial como meta, tiende al resplandecimiento del valor justicia en la armonización y equilibrio de los valores ius-mundanales, ius-societarios e ius-personales. El proceso judicial, encausa lo litigioso asegurado en la realización de los valores jurídicosociales. En este engarzamiento intervienen múltiples funcionarios y auxiliares de aquéllos. En la medida en que cada uno esté ligado a las partes intervinientes, peligrará la condición de imparcial.

Esta condición, expresa John Stuart Mill, (en su Utilitarianism) está en la esencia de la justicia. Es impropio de esta imparcialidad, es decir el manifestar favor o preferencia de una persona sobre otra en casos en que no hay lugar para ello. La imparcialidad, para Stuart Mill, no es un deber en sí, sino más bien un instrumento para algún otro deber, por aquellos que no es censurable en ocasiones, favorecer y preferir a familiares y amigos frente a extraños. Sin embargo, la imparcialidad es obligatoria cuando se trata de derechos, pero este deber está incluido en el más general de dar a cada uno de lo suyo. Un tribunal, por ejemplo, debe ser imparcial y sólo dejarse influir por los méritos del caso particular que trate, resistiéndose a las tentaciones de otros motivos ajenos al discutido entre las partes que se

consideren con derecho a lo disputado. Así, la primera de las virtudes de los jueces, es para Stuart Mill, la imparcialidad, a la que califica de obligación de justicia.

Sobre estos fundamentos, Werner Goldschmidt, ha publicado su discurso de recepción al Instituto Español de Derecho Procesal en (ver, Conducta y Norma, Ed. Abeledo), titulado "La imparcialidad como principio básico del proceso".

La raíz del instituto de la recusación, se sostiene allí, está en que hace falta más imparcialidad en el juez que en el fiscal o en el perito, y más en estos que en simple testigo. La recusación asegura una base mínima de justicia. Sus reglas pueden ser calificadas como principios generales del Derecho, en el sentido de las fundamentales y rectoras características que albergan estos "principios". En distintas palabras, lo que se trata de desterrar, es la intervención de partes en roles agazapados de no partes, bajo rótulos de secretarios, auxiliares, contadores, partidores etcétera, y corresponde al Derecho, mostrar una actividad vigilante que vale por la imparcialidad de todas las personas que intervengan en el decurso del proceso judicial.

Con todo, como sagazmente lo demuestra Goldschmidt, el Derecho no ha conseguido, o no lo ha querido para mejor decirlo, eliminar de raíz el deber de imparcialidad de todos cuantos intervienen en el proceso. Ejemplos claros de ello, es la admisión en el proceso civil de la absolución de posiciones bajo el juramento de la parte. También la admisión de los llamados testigos necesarios, parientes, íntimos, etcétera. A todos estos casos los convalidaría la absoluta imparcialidad de juez y fiscal.

En Derecho internacional es frecuente la actuación de jueces que son partes. Diríamos en la regla y lo de la imparcialidad absoluta, la excepción. El sentido parcialista que tienen los jueces internacionales es en cierto modo análogo al que guardan los historiadores. La historia se escribe desde dentro. El historiador es parte y juez simultáneamente. No es neutral en sus afirmaciones y ello no obsta para la buena factura de su obra. De todas maneras, en ambos casos hay gradaciones. Tanto en el Derecho Internacional como en la historia, la imparcialidad tiene grados y es innegable que su mejor funcionalidad corre paralela a los niveles de imparciabilidad, a las escalas en que se mueven sus hacedores.

La sociología del saber que nace en Carlos Marx y logra sus más finos desarrollos en Alemania, ha investigado ricas vertientes en las que han confluído para sus aficiones las corrientes psicoanalistas que se han ocupado del tema de los grados de imparcialidad. Estos resultados importan momentos positivos para la ciencia del Derecho. Si como dijo Aristóteles en su *Ética a Nicómaco* (Ver Libro V) el juez es la justicia viva, todo desentrañamiento de las dimensiones de imparcialidad de éste supone un progreso en el camino de la ciencia.

El juez puede tener una relación con el objetivo de la controversia y ser por tanto, parte en sentido material; también pueden alcanzarle vínculos con las expectativas y posibilidades indirectas y ser, parte en sentido formal. Por último, puede envolverlo una desvinculación total y absoluta con el objeto en litigio, y en este caso es cuando existen mayores contactos con la imparcialidad. Ello, en razón de que su ánimo se predispone mejor a la penetración de la verdad, a la exactitud que requiere el recto equilibrio y perfecta armonía del emisor del juicio.

Hombres imparciales, están en mejor condición de serlo los neutrales. Estos no son partes. Están fuera de la contienda. Al no ser beligerantes quedan al margen de la lucha y para ser respetados por los contendores, deben a su vez respetar a estos no interviniendo. El principio de imparcialidad se proyecta aquí un poco más lejos. Irradia sus vectores hacia zonas más alejadas, para internarse en una teoría general del proceso.

Dentro de ésta, domina el principio de igualación de los componentes. La tendencia a encontrar paridad de posibilidades para todo contendiente, cubre todo el horizonte procesal. En una palabra que, dentro de la teoría general del proceso, lo que más celosamente guarda la imparcialidad es la doctrina igualitarista entre pares. No quiere decir que la igualdad jurídica ha de nacer necesariamente haciendo tabla rasa con todo. De lo que se trata es de asegurar un mínimo de igualdad mediante el celo que pone en ello el principio de imparcialidad.

En este inquirir, encontramos que la imparcialidad, que supone la presencia de partes, las supera en cierto sentido. La imparcialidad es un contrapuesto a parcialidad, o como lo quiere Werner Goldschmidt en el trabajo que hemos citado conceptualmente el ser parte (la "parcialidad") y el ser parcial (la "parcialidad"), son dos cosas diferentes. Psicológicamente ambas se confunden en una sola rapiéz, por lo cual en la vida y la ciencia, se desconfía con fundados motivos de la imparcialidad de una parte. En este orden de ideas, imparcialidad connota impersonalidad. Lo impersonal alude a la forma de la que la persona participa. La dimensión de ella que es menos íntima. La que guarda mayor relación con lo general. Desde este punto de vista, cuanto mas impersonalidad existe, en mejores condiciones de actuar imparcialmente se está. Ello, claro está, entendiendo el concepto impersonal en el sano significado del mismo y nunca en posición a lo entrañablemente humano, sino a desviaciones

individualísticas que supongan la acentuación de lo personal en el consenso aquí apuntado. Vale decir lo impersonal en sesgo universalista y humanístico.

Así mismo encontramos que la imparcialidad, se relaciona estrechamente con la independencia. El concepto independiente, definido por Luis Recasens Siches, como eximido de recepciones de órdenes, ni influjos de otros órganos del Estado, asegura la libertad procesal, como lo hace la imparcialidad al situarse por encima del litigio, ordenándose a las partes de la igualdad, la proporcionalidad y la armonía en el Derecho. También en la institución de los ideales democráticos juegan destacados roles, pues sin estos sostenes, la democracia peligraría.

El principio de imparcialidad en este emparentamiento con el de igualdad, conlleva acercamientos con el principio de dignidad. Supone en todo orden procesal un atisbo de aseguración de la dignidad humana.

Decimos que nace este, por haber emergido para interponer su flujo desinteresado entre seres con fines propios para cumplir, y que por tener su fin en sí mismo, el hombre posee dignidad, a diferencia de todos los demás seres, de cosas, que tienen un fin ajeno, fuera de sí.

Para cobrar todo su señorío el principio de imparcialidad, establece permanentemente sus jerarquías de dignidad, se hace imprescindible ver sus horizontes librados de prejuicios.

Unos ligeros trazos sobre la índole del prejuicio proyectarán luces desveladoras sobre la imparcialidad. Prejuicio, es un juicio previo. Un ante juicio en el tiempo. Viene del latín, *praejudicium* y opera cuando se ha evaluado algo antes de entrar en contacto con ese algo.

Cuando este contrato se produce, es muy probable se reaccione ante ese algo conforme la caricatura prefigurada de él, y no de acuerdo a las características verdaderas del objeto. El prejuicio en sí tiene polimorfas maneras de proyectarse. Es una actitud tendenciosa, que conspira, secreta o abiertamente, contra el principio de imparcialidad.

Los estudios sociológicos modernos han ahondado extensamente sobre la esencia y ramificaciones del prejuicio, Frank Westie, profesor de sociología norteamericano, establece una teoría normativa del prejuicio en estos términos: "Los individuos tienen prejuicios porque nacen y viven sociedades en las cuales existen prejuicios como una faceta del sistema normativo de su cultura". El prejuicio forma parte integral de la cultura como precepto normativo del "debe ser" que definen; modo conforme al cual los miembros del grupo deben de actuar y comportarse. Puesto en estos carriles señalados por Westie, se establece el contenido profundo del prejuicio en el hombre normal.

Ello ha determinado a otro profesor norteamericano, Gordon W. Allport a escribir un tratado que se titula "The nature of prejudice" (Addison Wesley Publishing Company, Inc. 1995, Bostón) donde se hacen múltiples anotaciones sobre el tema.

El principio de imparcialidad se enlaza en cierto modo con el de tolerancia. El prejuicio con la intolerancia. La imparcialidad emparenta su vocación con la institución democrática, mientras el prejuicio va de la mano con la autocracia.⁴⁵

⁴⁵ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ob. Cit. nota (40) pág. 970-972.

Cuando este contrato se produce, es muy probable se reaccione ante ese algo conforme la caricatura prefigurada de él, y no de acuerdo a las características verdaderas del objeto. El prejuicio en sí tiene polimórfas maneras de proyectarse. Es una actitud tendenciosa, que conspira, secreta o abiertamente, contra el principio de imparcialidad.

Los estudios sociológicos modernos han ahondado extensamente sobre la esencia y ramificaciones del prejuicio, Frank Westie, profesor de sociología norteamericano, establece una teoría normativa del prejuicio en estos términos: "Los individuos tienen prejuicios porque nacen y viven sociedades en las cuales existen prejuicios como una faceta del sistema normativo de su cultura". El prejuicio forma parte integral de la cultura como precepto normativo del "debe ser" que definen; modo conforme al cual los miembros del grupo deben de actuar y comportarse. Puesto en estos carriles señalados por Westie, se establece el contenido profundo del prejuicio en el hombre normal.

Ello ha determinado a otro profesor norteamericano, Gordon W. Allport a escribir un tratado que se titula "The nature of prejudice" (Addison Wesley Publishing Company, Inc. 1995, Boston) donde se hacen múltiples apuntaciones sobre el tema.

El principio de imparcialidad se enlaza en cierto modo con el de tolerancia. El prejuicio con la intolerancia. La imparcialidad emparenta su vocación con la institución democrática, mientras el prejuicio va de la mano con la autocracia.⁴⁵

⁴⁵ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ob. Cit. nota (40) pág. 970-972.

Por lo anterior, podemos señalar que para el efecto de que las funciones de la administración pública sean mejores, ya que se entiende que siempre serán con la máxima diligencia, es necesario un trato igual a los gobernados, ya que si el funcionario público da un mejor trato a una persona específicamente, no está cumpliendo cabalmente con su cometido, ya que provoca deficiencia en su servicio público; por ejemplo, que un Organismo de Control Interno, al tener conocimiento de una irregularidad cometida por un Subdelegado lo sanciona con menor dureza que a uno de menor jerarquía aún cuando hayan cometido la misma falta.

E) Eficiencia.- desde el aspecto filosófico Paul Foulquie expone lo siguiente:

“Eficiente. Empleado a menudo en el sentido de *facere* (hacer) para subrayar la idea de consumación: que produce un efecto (*effectum*), part. pasado de *efficere*.

En lenguaje clásico se emplea sólo como calificativo de causa: la causa * eficiente es lo que produce una cosa necesaria y suficiente de su aparición. De ordinario se dice simplemente (causa) salvo cuando se quiere distinguir la causa eficiente de la causa final.

Eficiente empleado absolutamente (es muy eficiente) es un neologismo tomado del inglés para significar: capaz, dinámico, de gran rendimiento. Lo mismo vale eficiencia.”⁴⁶

⁴⁶ Foulquie Paul, *Diccionario del Lenguaje Filosófico*, Editorial Labor S.A., México-Madrid-Barcelona, 1967, pág. 297-298.

Es de fácil confusión la utilización de los términos eficiencia y eficacia, por lo que considero procedente hacer la distinción de ambos vocablos con apoyo de lo ilustrado por la Enciclopedia Jurídica OMEBA:

“Eficacia y eficiencia: Sociología del principio de casualidad natural. Facilita la comprensión del concepto de eficacia, distinguirlo del de eficiencia, tal como la propone la Sociedad Francesa de Filosofía, que llama eficaz “ a la causa que produce su efecto sin perder ni ganar de sí misma; eficiente, a la causa que produce su efecto transformándose en él parcial o totalmente” (Sociedad Francesa de Filosofía, Vocabulario, vocablo Eficiente; ver así mismo los vocablos Causa y Eficaz).

En ese sentido, el orden jurídico es eficaz y no eficiente, ya que aparece como causa que produce permanentemente su efecto propio (motivación de una conducta en determinado sentido).

Corresponde a la Sociología Jurídica y al Sociología del Conocimiento mostrar la probable vinculación entre la idea de eficacia y el principio de casualidad que hoy emplean las ciencias naturales. Ese principio ha recorrido históricamente dos etapas, en la primera, la causa fue concebida como eficaz (permanente productora de sus efectos), como eficiente (sucesión de dos efectos fenómenos, transformándose el primero en el segundo). La concepción científica actual de la notación de causa, sostiene, en efecto, “ que la noción de causa, en las ciencias, es de sí, tanto más raro cuanto más desarrolladas están, y que tiende a ser reemplazada por leyes que anuncian la permanencia o la equivalencia de ciertas magnitudes”.

Ahora bien, si la primitiva idea de retribución presidió la comprensión del principio de causalidad, como la mostrara Kelsen, debido a que la Naturaleza apareció primero al hombre como proyección de la Sociedad sobre los Cosmos, si esto es cierto, se comprenderá la vinculación histórica y psicológicamente constatable entre la idea de retribución y la causalidad eficaz.

Probablemente, en esa primera etapa del pensamiento, el vínculo causa-efecto fue concebido a la mera de la relación orden jurídico-conducta humana. Concepción que no es extraña, dado el caracanimista del mundo de pensar primitivo, en virtud del cual se interpreta a la naturaleza como conjunto animado de fuerzas personales.”⁴⁷

Dado lo anterior se concluye que es necesario que las funciones que desarrollen los servidores públicos siempre sean con resultados positivos y rápidos, lo cual tendrá como resultado una mejor atención y resolución de los problemas a la ciudadanía y al pueblo de México en general.

El artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades impone deberes, que a continuación se desarrollan:

La fracción I establece la siguiente obligación :

⁴⁷ ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Ob. Cit. nota (40) pág. 721.

"Cumplir con la máxima diligencia el servicio que le fue encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión."

El incumplimiento a esta fracción, afectará inicialmente el criterio de legalidad, porque el servidor público deberá cumplir el servicio que le fue encomendado, esto es, como ya dijimos, por las normas legales existentes y aplicables.

También afectará el criterio de eficiencia, ya que al hablar con la máxima diligencia, se refiere al cuidado y esmero que se deben de observar, lo cual provocará resultados positivos y rápidos.

A nuestro juicio también afectará el criterio de honradez, toda vez que el servidor público, deberá en todo momento actuar sin pretender un beneficio propio, como podría implicar el resultado del abuso o ejercicio indebido del empleo.

Asimismo, también afectará esta fracción el criterio de imparcialidad, toda vez que al actuar con abuso o ejercicio indebido del empleo, podrá dar trato desigual a las personas con las que tiene relación.

La fracción II tiene la siguiente obligación:

“Formular y ejecutar legalmente, en su caso los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia y cumplir las leyes y otras normas que determinen el manejo de recursos económicos públicos.”

El incumplimiento de esta fracción, afectará el criterio de legalidad, ya que al no observar esta fracción, además de causar un perjuicio al llevar acciones que no le corresponden, jurídicamente los actos emanados se encontrarían viciados al ser dictados por una autoridad incompetente; por un lado, aquellas omisiones en su actuación al no formular y ejecutar legalmente los planes, programas y presupuestos, originarían un desajuste en el desarrollo de la colectividad, y con ello un problema económico.

Asimismo, consideramos que no se cumpliría con el criterio de eficiencia, porque con la omisión de aplicar los planes y programas se privaría de los resultados positivos y rápidos buscados.

La fracción III, consigna la siguiente obligación :

“Utilizar los recursos que se tengan asignados para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, las facultades que le sean atribuidas o la información reservada a que tenga acceso para su función exclusivamente para los fines a que están afectos.”

La infracción a este precepto, afectaría al criterio de honradez, en virtud de que al utilizar los recursos, ya sean humanos, materiales, etc., y que las facultades e información reservada, con

otros fines, van a redundar en un beneficio para el servidor público, ya sea de amistad, económico, laboral, etc.

Igualmente afectaría el de eficiencia, porque al distraer esos elementos destinados a una función, provocaría el deterioro y suspensión de dicha función.

El criterio de lealtad también consideramos su afectación, porque el pueblo presume y tiene fe que los elementos y recursos son destinados para fines colectivos y no para aspectos meramente particulares.

La fracción IV, considera la obligación siguiente :

“Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión conserve bajo su cuidado o a la cual tenga acceso, impidiendo o evitando el uso, la sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidas de aquellas”.

Por la importancia que guardan los documentos en la actualidad, así como la información que puede estar contenida en cassettes, en videocasetes, en disquetes de computadora, etc., es necesario que el servidor público los cuide con esmero y con ello logrará que los resultados buscados, sean pronto y positivos, por lo que consideramos que esta fracción se ajusta al criterio de eficiencia, así como de honradez, ya que en la violación de esta fracción el servidor público podría obtener un beneficio personal.

Las fracciones siguientes las comentaremos conjuntamente, ya que consideramos que la intención del legislador es similar :

“V.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste.”

“VI.- Observar en la dirección de sus inferiores jerárquicos las debidas reglas de trato y abstenerse de incurrir en agravio, desviación o abuso de autoridad.”

“VII.- Observar respeto y subordinación legítimas con respecto a sus superiores jerárquicos, inmediatos o mediatos, cumpliendo las disposiciones que estos dicten en el ejercicio de sus atribuciones”.

Imponen estas fracciones al servidor público un deber de imparcialidad, con las personas con que tenga relación con motivo de su empleo, ya que deberá actuar con respeto, diligencia, rectitud e imparcialidad, es decir procurando dar un trato igual y decoroso a la ciudadanía, así como en la dirección de sus inferiores jerárquicos y con respecto a sus superiores jerárquicos cumpliendo las disposiciones que dicten.

También impone un deber de rectitud, es decir conforme al criterio de honradez, ya que los servidores públicos con motivo de su empleo, como hemos dicho, deberán actuar con rectitud y en ningún momento obtener un beneficio propio ni desviar las ocupaciones de un subordinado de las que tiene encomendadas.

Deberá ser eficiente el servidor público, conforme a las anteriores fracciones, toda vez que como indica, el trato que se les dé a las personas con las que tenga relación será diligente, es decir, rápido y con resultados positivos, conforme a las normas vigentes, e igualmente indican que deberán cumplir las disposiciones que los superiores jerárquicos dicten en el ejercicio de sus atribuciones, ya que si se omiten cumplir, se rompería con el camino de llegar a un resultado positivo y deseado.

La fracción VIII impone la siguiente obligación :

"Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que presten sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba."

Impone esta fracción el deber de lealtad y en el que deberá dar cuenta y conocimiento al titular de las dudas de órdenes recibidas, pero dichas dudas siempre deberán ir fundadas; lo cual lo hizo el legislador para que los servidores públicos no dejaran de cumplir órdenes, sobretexto de tener dudas, más sin embargo, cuando contravengan alguna ley, reglamento, circular, etcétera, se podrá considerar fundada la duda de que se tenga de la procedencia de órdenes que se reciban.

La fracción IX impone la siguiente obligación :

“Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión después de concluido el periodo para el cual se le designe o de haber cesado por cualquier otra causa, en el ejercicio de sus funciones.”

Consideramos que en caso de incumplir esta obligación, se afectaría el criterio de eficiencia, porque todos los actos que se deriven de aquella persona que ya no ocupe el cargo, se entenderán que estarán viciados porque estarían dictados por una persona sin la capacidad jurídica suficiente.

Igualmente afectaría el criterio de lealtad, porque la ciudadanía confía y cree que todos los actos dictados por las personas que se ostentan con un cargo, son jurídicamente válidos, lo cual al percatarse de su nulidad, les traería consigo un perjuicio, probablemente irreparable.

La fracción X impone la siguiente obligación :

“Abstenerse de disponer o autorizar a un subordinado a no asistir sin causa justificada a sus labores por más de quince días continuos o treinta discontinuos en un año, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones, cuando las necesidades del servicio no lo exijan.”

Esta fracción impone un deber de eficiencia, porque busca optimizar los recursos que tienen a su cargo a su máxima posibilidad; es decir el legislador considera que para que se puedan cumplir los cometidos de los servidores públicos, es necesario su asistencia.

La fracción XI impone la siguiente obligación :

“Abstenerse de desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que la Ley le prohíba.”

En esta fracción impone el deber de legalidad, en el que por razones de su empleo y por disposición de la Ley no pueden llevar alguna actividad, como es el caso de los Jueces que no pueden litigar en la materia donde son jueces, lo cual lo hizo el legislador, por considerar que podría tener influencia en las decisiones de las autoridades.

La fracción XII impone la siguiente obligación :

“Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de la autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.”

En esta fracción impone el deber de legalidad al servidor público, toda vez de que la infracción a esta disposición , traería consigo la imposición de una sanción prevista por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Las fracciones XIII y XIV se analizarán conjuntamente por estar relacionadas e imponen las siguientes obligaciones :

ESTADO DE QUERÉTARO
SECRETARÍA DE ECONOMÍA

“XIII.- Excusarse de intervenir en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellos de los que pueda resultar un beneficio para el, su cónyuge o parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades del que las que el servidor público o las personas antes referidas tomen o hayan tomado parte.”

“XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato y en su caso, al superior jerárquico, sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia la fracción anterior y que sean de su conocimiento; y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos.”

El incumplimiento a esta fracción, afectaría el criterio de honestidad, toda vez que al intervenir en un negocio en el que saldría beneficiado al propio servidor público, así como su familia o sociedades, se debe de entender que lo hará siempre de una forma especial y no como si fuera cualquier otro negocio.

Las fracciones XV y XVI se analizarán conjuntamente por estar relacionadas e imponen las siguientes obligaciones :

“Fracción XV.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir, por si o por interpósita persona, dinero, objetos mediante enajenación a su favor notoriamente inferior al que el bien de que se trate y que tenga en el mercado ordinario, o cualquier donación,

empleo, cargo o comisión para sí o para las personas a que se refiere la fracción XIII y que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentran directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto, esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.”

“XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.”

Precisamente ambas fracciones, observan un deber de honradez y se refieren a recibir bienes materiales, personales, laborales, etc., adicionales a las prestaciones que el estado le otorga por sus funciones que como servidor público tiene, indicando que esta prevención se extiende un año, lo cual me permitiré desarrollar en forma separada, porque en la práctica ha mostrado mucha confusión a esta situación.

Indica la primera parte, que el servidor público se abstenga durante el ejercicio de sus funciones de aceptar o recibir, por sí o por interposición persona, diversos beneficios que procedan de persona física o moral cuyas actividades se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, - agregando - que esta prevención dura un año después de que se haya retirado del empleo, cargo y comisión.

De una interpretación literal, debemos de entender que la abstención a que se refiere el artículo, son únicamente el recibir beneficios por parte de servidores públicos, de personas individuales, ya sean físicas o morales y que sus actividades se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas, es decir, para que se dé el supuesto las personas que estén directamente vinculadas, reguladas o supervisadas son las que otorgan el beneficio al servidor público durante sus funciones o dentro de un año después, por lo que el legislador quiso que la función pública quedara únicamente desarrollada sin pretender obtener beneficios adicionales, ni en el momento de desarrollar la función, ni con motivo de ella después de haber terminado su encargo, lo que a mi juicio no quiere decir que sí, por ejemplo alguien desarrolla una función operativa siguiendo procedimientos en contra de determinadas personas físicas, no pueda, posterior a su empleo, defender a otras, en donde incluso el nacimiento de la irregularidad es posterior a cuando desarrollaba esa actividad.

La fracción XVII impone la siguiente obligación :

“Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XIII.”

Esta disposición prevé un deber de honradez, ya que la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese o sanción, deberá hacerse sin pretender obtener un beneficio y siempre de acuerdo a los fines que la función pública impone, por lo cual este precepto sanciona al nepotismo. Inclusive, en los casos de Nepotismo es aplicable el

Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, referente a los familiares de los Servidores Públicos,⁴⁸, y en el cual se indica claramente el impedimento de orden legal que tienen los funcionarios para los efectos antes comentados, a los familiares que se encuentren comprendidos dentro del cuarto grado de parentesco, ya sea por consanguinidad, afinidad o civil y con su cónyuge.

Nosotros consideramos que fue acertado el legislador, ya que de no haber sancionado el nepotismo, hubiera provocado la deficiencia del servicio, ya que los familiares, todo se perdonan e incluso llegan a confundir el empleo con problemas de índole familiar.

La fracción XVIII impone la obligación siguiente :

“Presentar con oportunidad y veracidad, las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por esta Ley.”

El incumplimiento a esta fracción, afectaría el criterio de legalidad, ya que conforme al título cuarto, capítulo único de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, previene la obligación de servidores públicos del nivel de departamento ascendentemente de presentar oportuna y verazmente sus declaraciones patrimoniales; lo cual considero que es una práctica agotadora para el servicio público, que no ha llevado a nada, en virtud de que un servidor público que se está enriqueciendo, difícilmente lo va a declarar.

⁴⁸ Acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente en familiares de los servidores públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federal el 11 de febrero de 1983.

La fracción XIX impone la obligación siguiente :

“Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría General, conforme a la competencia de ésta.”

Atiende esta fracción un deber de legalidad, porque quien va a ejecutar las resoluciones y sanciones impuestas va a ser las dependencias propias, así como dichas dependencias deberán en todo momento proporcionar la información que solicite dicha Secretaría, siendo ahora, como más adelante indicaré, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; con lo cual el legislador evita el ocultamiento de información..

La fracción XX impone la obligación siguiente :

“Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley y de las normas que al efecto se expida.”

Impone esta fracción el deber de legalidad, ya que como servidor público tiene la obligación de denunciar conforme al artículo 57 de dicha Ley, las irregularidades que tenga conocimiento a la Contraloría Interna.

La fracción XIX impone la obligación siguiente :

“Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Secretaría de la Contraloría General, conforme a la competencia de ésta.”

Atiende esta fracción un deber de legalidad, porque quien va a ejecutar las resoluciones y sanciones impuestas va a ser las dependencias propias, así como dichas dependencias deberán en todo momento proporcionar la información que solicite dicha Secretaría, siendo ahora, como más adelante indicaré, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; con lo cual el legislador evita el ocultamiento de información..

La fracción XX impone la obligación siguiente :

“Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo; y denunciar por escrito, ante el superior jerárquico o a la Contraloría Interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda ser causa de responsabilidad administrativa en los términos de esta Ley y de las normas que al efecto se expida.”

Impone esta fracción el deber de legalidad, ya que como servidor público tiene la obligación de denunciar conforme al artículo 57 de dicha Ley, las irregularidades que tenga conocimiento a la Contraloría Interna.

La fracción XXI impone la obligación siguiente :

“Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda la información y datos solicitados, por la institución que legalmente compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos, a efecto de que aquella pueda cumplir con las facultades y atribuciones que le correspondan.”

Esta fracción es derivada de una adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1991, y tiene como fin que la Comisión Nacional de Derechos Humanos pueda atender las quejas recibidas sobre posibles violaciones a las garantías individuales por parte de autoridades y funcionarios, por medio de informes y datos que solicita a la autoridad que presuntamente ha violado un derecho o al superior de la misma, con el cual y previas investigaciones emite una recomendación.⁴⁹

La cual considero atiende al criterio de Legalidad, en razón de que debe dar cumplimiento a una solicitud de una autoridad que basa sus funciones en una Ley de Creación, además que como indica José María Gil Robles sobre los derechos humanos “La dignidad de la persona humana debe ser políticamente considerada como el punto de partida para el cumplimiento de su misión temporal y trascendente. El hombre tiende naturalmente a su propio perfeccionamiento, mediante el desarrollo de sus facultades materiales y espirituales; y la sociedad política debe presentarle los medios necesarios para ello y, ante todo y sobre todo, no poner trabas al ejercicio de sus actividades y a la busca de su mejoramiento material y moral. Toda acción del poder

⁴⁹ Exposición de motivos de la iniciativa de decreto por el que se adiciona la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 1981.

público que no permita y favorezca el desarrollo integral de la persona es fundamentalmente ilícita.”⁵⁰

Por lo anterior, consideramos que el legislador atinadamente adicionó la Ley Federal de Responsabilidades, creando con ello el instrumento idóneo para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos pueda desarrollar la vigilancia de los derechos del hombre, estatuidos en Nuestra Carta Magna en las Garantías Individuales.

La fracción XXII impone la siguiente obligación :

“Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.”

Es un deber de legalidad el que se observa en esta fracción, al obligarlo a cumplir con todas las disposiciones jurídicas relativas al servicio público; como lo son manuales operativos, reglamentos, circulares, acuerdos, etcétera.

La fracción XXIII impone la obligación siguiente :

Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos, contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación

⁵⁰ Gil Robles José María, "Por un Estado Derecho", Ediciones Ariel de Llobregat, Barcelona, España, 1969, pág. 83.

de todos tipos de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría, a propuesta razonada conforme a las disposiciones legales aplicables del titular de la dependencia o entidad de que se trate. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.

Aquí impone un deber de legalidad en dos impedimentos legales, es decir a contratar con personas que desarrollen un empleo, cargo o comisión en el sector público, así como con los que estén inhabilitados para desempeñar el empleo, cargo o comisión en el sector público; lo cual es congruente con las disposiciones que tiene la Ley de Responsabilidades multicitada. Lo que establece la exposición de motivos, mediante el cual adicionan esta fracción, publicada el 21 de julio de 1992, "esta iniciativa propone incluir en la fracción XXIII del propio artículo 47, la abstención para celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos en las materias a que se refiere la citada fracción, con servidores o con ex-servidores que tengan menos de un año de haberse separado del servicio, así como con la autorización previa y específica de la Contraloría General de la Federación, a propuesta razonada del titular de la dependencia o entidad convocante, a efecto de prevenir que tales personas, en provecho propio y en detrimento de la imparcialidad que debe ser observada en la adjudicación de pedidos o contratos, utilicen los conocimientos, información o relaciones a que hubieren tenido acceso en el desempeño de sus actividades, que pueda representarles alguna ventaja respecto de los particulares que pretendan participar en dichas adjudicaciones que realice el gobierno federal."

“Igualmente, y con el objeto de dar mayor efectividad a la sanción de inhabilitación, se propone establecer en la fracción de referencia la obligación de abstenerse de celebrar contrato o pedido alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público.”⁵¹

La fracción XXIV impone la siguiente obligación :

“Las demás que le impongan las leyes y reglamentos”

Prevé esta disposición un deber de legalidad al obligar al servidor público a cumplir con las obligaciones establecidas, con respecto de su empleo en las Leyes y Reglamentos.

El segundo párrafo del artículo 47 prevé lo siguiente :

“Cuando el planteamiento que formule el servidor público a su superior jerárquico deba ser comunicado a la Secretaría de la Contraloría General, el superior procederá a hacerlo sin demora, bajo su estricta responsabilidad, poniendo el trámite en conocimiento del subalterno interesado. Si el superior jerárquico omite la comunicación a la Secretaría de la Contraloría General, el subalterno podrá practicarla directamente informando a su superior acerca de este acto.”

⁵¹ Exposición de motivos de la iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1992 (Iniciativa de los Diputados).

Este párrafo, faculta a un subalterno a acudir directamente a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en el supuesto de que el superior jerárquico omita hacerlo, informándolo acerca de este acto.

De lo anterior, podemos concluir que incurrirá en responsabilidad administrativa, aquellos actos u omisiones de los servidores públicos que violen lo previsto en el artículo 47 en cualquiera de sus fracciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

E) La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Esta Secretaría de Estado, creada por nuestro señor Presidente el Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, absorbe las facultades de la extinta Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en materia de responsabilidades, por lo que es de virtual importancia hacer referencia de dicha extinta Secretaría.

Con fecha 29 de diciembre de 1982, fue reformada la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adicionándola con el artículo 32 bis.⁵²

Indica la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, textualmente lo siguiente : "La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo,

⁵² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.

cuya creación he sometido a su consideración, quedaría como la autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, para identificar las responsabilidades administrativas en que incurran por su incumplimiento”⁵³, de la lectura de las atribuciones que tiene conferida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 32 bis, se deriva que principalmente esta Secretaría tiene como obligaciones las de vigilar el funcionamiento de todos los servidores públicos, así como las dependencias en materia de planeación y ejecución presupuestal, de administración, de recursos y del debido actuar, de proponer a los servidores públicos Contralores Internos de las dependencias y de realizar auditorías a las dependencias y constituir las responsabilidades que procedan, además debe de implementar los sistemas de Control que proceda.

El Dr. Agustín Herrera Pérez, respecto del Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, opina lo siguiente :

“El primer Reglamento de dicha Secretaría fue publicado el 19 de enero de 1983, mismo que fue abrogado por el nuevo Reglamento Interior de la propia Secretaría de fecha 13 de enero de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero y que entró en vigor al día siguiente. Este Reglamento establece la competencia y organización de la Secretaría para efectos, es importante destacar lo que establecen algunos artículos.

El artículo 14 establece las facultades de la Dirección General Jurídica y en su fracción VI le señala su competencia para instruir y resolver los Recursos administrativos que correspondan conocer a la Secretaría, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.”

⁵³ Exposición de motivos, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

“El artículo 15, establece las facultades de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, señalando que le corresponde tramitar y resolver las quejas y denuncias que se presenten en contra de los servidores públicos, así como practicar las investigaciones que correspondan sobre el incumplimiento por parte de los servidores públicos a los ordenamientos legales y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y para imponer las sanciones que correspondan de acuerdo a su competencia, una vez que se haya tramitado el procedimiento administrativo señalado en la Ley.”

“En el artículo 19 se establecen las facultades de la Dirección General de Auditorías Externas, entre las que se señalan, que una vez realizadas sus investigaciones o Auditorías, si de las mismas se detectaron presuntas responsabilidades de los servidores públicos, deberán turnar los expedientes a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial, cuando le corresponda a la Secretaría imponer las sanciones correspondientes que procedan.”

“El artículo 20 establece las Facultades de la Dirección General de Auditoría Gubernamental, entre las que señalan que podrá efectuar revisiones directas y selectivas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, establecer sistemas de procedimientos a que deban sujetarse la vigilancia de fondos y valores del gobierno federal, y turnar el expediente a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial cuando con motivo de sus investigaciones y auditorías se detectaren presuntas responsabilidades de los servidores públicos, cuando competa a la Secretaría la imposición de sanciones”⁵⁴.

El Dr. José Luis Soberanes Fernández, respecto de esta Secretaría opina lo siguiente :

⁵⁴ Herrera Pérez Agustín, Ob. Cit. nota (1), pág. 135 y 136.

“Que es el organismo más importante para la aplicación de responsabilidades administrativas y piedra fundamental del programa de renovación moral de la sociedad, propugnado por el presidente Miguel de la Madrid.”

“Sin embargo, creemos se deben afinar mejor sus instrumentos legales, pues de lo contrario a largo o mediano plazos puede incurrir en uno de dos excesos volverse una supersecretaría de estado que apabulle a las demás dependencias del Ejecutivo; por otro lado se puede convertir en una oscura dependencia del ejecutivo, simple y sencillamente porque un próximo Presidente de la República, le resta todo su peso político”⁵⁵.

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, faculta a la citada Secretaría para establecer las instancias para que sean atendidas las quejas y denuncias que el público haga (art. 49), así como de llevar a cabo los procedimientos respectivos, para los casos de importancia así como para imponer sanciones económicas cuyo monto sean superiores a doscientas veces el salario mínimo mensual vigente y podrá promover los procedimientos de destitución y suspensión de los servidores públicos cuando el superior jerárquico no lo haga.

Con fecha 28 de diciembre de 1994, con la entrada de nuestro señor Presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, se reforma la estructura Burocrática establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 26, 36 bis y 37 entre otros, y de los que se desprende la desaparición de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, asumiendo sus facultades la nueva Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, con iguales facultades en materia de Responsabilidades de los Servidores Públicos y concretamente en el

⁵⁵ Barragán José y otros, Ob. Cit. nota (2), pág. 137.

artículo 37 fracciones XVI y XVII de la citada Ley Orgánica, agregando en el citado Decreto en su artículo octavo transitorio que las menciones contenidas en otras Leyes, Reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías cuyas funciones se reforman, por virtud del Decreto se entenderán referidas a las Dependencias que, respectivamente absorben tales funciones.

En virtud de lo anterior cuando las Leyes y Reglamentos hablen de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, entenderemos que se refiere a la nueva Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, como es el caso en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Hemos visto que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene todos los elementos jurídicos a su alcance para llevar a cabo un debido control en toda la administración pública; más sin embargo, durante el transcurso del tiempo se ha podido observar que no ha cumplido con los cometidos para los cuales fue creada, primero porque las Contralorías Internas de las Dependencias dependen de los titulares de las mismas y como superiores jerárquicos les indican a que servidores se le deben de instrumentar Procedimiento Administrativo e incluso a cuales no, además que los Contralores Internos temen involucrar a personas de alta envergadura en el servicio público, porque consideran que su carrera política se pueda ver frenada, por lo que a tal temor consideran mejor no investigar y prefieren sancionar a menores servidores públicos, sin considerar que en ocasiones la responsabilidad es compartida, ya que un superior jerárquico tiene la obligación de supervisar la actividad del funcionario menor; también en ocasiones los Contralores Internos no pueden sancionar a diversos funcionarios por compromisos creados, ya que al pertenecer al mismo equipo de trabajo por lo regular son personas conocidas, por lo anterior considero que dicha Secretaría debería ser autónoma e independiente del Ejecutivo

Federal así como a las Contralorías Internas dependientes directas de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y con una permanencia determinada durante ocho años para que no existiera el temor de ser removido, salvo por causas determinadas, mismo que sería a propuesta por la Cámara de Diputados y aprobado por la Cámara de Senadores.

F) Las Contralorías Internas.

Las Contralorías Internas de las dependencias, tienen su fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 57, párrafo segundo y en los Reglamentos Internos respectivos, en los que facultan a dichos Organos de Control Interno a seguir los Procedimientos y sancionar a los servidores públicos de las respectivas dependencias, de acuerdo a la competencia establecida en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Así tenemos, que serán competentes para sancionar a aquellos servidores públicos que cometan irregularidades a excepto de cuando por el daño causado o el monto del beneficio sea mayor de cien veces el salario mínimo mensual vigente, en cuanto a la sanción económica que será exclusiva por el monto de la competencia de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las sanciones y el Procedimiento a seguir se estudiará en forma independiente por su importancia en el siguiente capítulo.

CAPITULO III.

ANALISIS DEL TITULO III DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El análisis que se efectúa en este capítulo, lo consideramos de gran relevancia en el desarrollo de nuestra tesis, toda vez que de una manera sencilla, muestra todas y cada una de las etapas del Procedimiento Administrativo Disciplinario, con lo cual nos situará en el Procedimiento de la Ley que rige el acto a estudio en esta tesis.

A) Sujetos.

Leonard D. White, al hablar del nacimiento de la Administración del Personal Público, manifiesta lo siguiente : "... Son muchos los elementos que se combinan para hacer una buena administración: dirección, organización, finanzas, moral, métodos y procedimientos, pero mayor que ninguno de ellos es el potencial humano. Encontrar y conservar hombres y mujeres capaces,

y contribuir a crear y mantener condiciones de trabajo en que den lo mejor de sí, son las grandes tareas de la administración de personal..."⁵⁶

- Igualmente, nosotros consideramos que para lograr una adecuada administración, es menester cuidar y preparar a los recursos humanos, lo cual se logra con salarios adecuados a las necesidades actuales, prestaciones que permitan el desarrollo mental, moral y cultural del trabajador y de su familia y una buena capacitación principalmente, en la actividad que desarrolla dentro de la administración pública, porque al especializarse se desarrollarán sus trabajos con rapidez y calidad superior a la actual.

El Estado, al omitir llevar a cabo acciones como las comentadas, se ve en la necesidad de implementar medidas de control correctivas y crea por conducto del Poder Legislativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y en su título tercero prevé lo relativo al Procedimiento seguido por las Responsabilidades Administrativas en que incurren los Servidores Públicos por el incumplimiento de sus obligaciones, que comentamos en el capítulo anterior.

El maestro José Trinidad Lanz Cárdenas, estatuye la existencia de dos tipos de sujetos, los Sujetos Activos y los Sujetos Pasivos.⁵⁷

⁵⁶ D. White Leonard, Introducción al Estudio de la Administración Pública, Cia. General de Ediciones S.A., México 1964, Título original, Introducción to the study of public administration 1954, traducido por Florentino Torner, pág. 319.

⁵⁷ Lanz Cárdenas José Trinidad, Ob., Cit. nota (11) pág. 473 al 482.

Los Sujetos Activos serán todas aquellas autoridades que tendrán facultades para vigilar y aplicar el título tercero de la multicitada Ley , como son :

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, los superiores jerárquicos, (que se entenderán a los titulares de las dependencias) y a los Organos de Control Interno, de acuerdo a su Reglamento Interior.

Los Sujetos Pasivos, son aquellas personas físicas como morales a quienes en un momento determinado desempeñan un empleo, cargo o comisión dentro del servicio público y que con motivo de sus funciones o en ejercicio de ellas cometen irregularidades administrativas.

Desde el punto de vista Constitucional, define el artículo 108 al servidor público, como a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y Empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.⁵⁸

Para una mayor comprensión de lo que considera como servidor público la Constitución Política, a continuación desglosaremos el significado anterior, lo referente al significado en general de servidor público.

⁵⁸ Artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Indica inicialmente que “es toda persona”; para el Profesor Lic. Onésimo Cepeda, se entiende por personas “a los seres capaces de contraer derechos y obligaciones”⁵⁹; es decir, aquellos seres que tiene la aptitud de obligarse y contraer derechos, lo cual lo determinará la liga jurídica que lo haga servidor público.

Agregando el Profesor Onésimo Cepeda que “existen dos clases de personas: las físicas son todos los seres humanos y las personas morales son aquellas que están constituidas por un conglomerado de personas físicas que se reúnen para un fin determinado, pero que tienen personalidad jurídica diferente e independiente de las personas que la integran, la persona moral también tiene obligaciones y derechos, la cual sólo puede ser las reconocidas por la Ley.”⁶⁰

De lo anterior, y con apoyo en la fracción XXIII del artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se desprende que no únicamente un servidor público puede ser una persona física, sino también lo será una persona moral o ficticia.

Agregando el mencionado artículo Constitucional : “... que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública.”

Como vemos, básicamente considera a los empleados, a los que ocupan un cargo o una comisión.

⁵⁹ Profesor Licenciado Cepeda Onésimo, Primer Curso de Derecho Civil, Las Personas, editado por E. Guñdi S., 1944, México, pág. 187.

⁶⁰ Profesor Licenciado Cepeda Onésimo, IDEM, pág. 187.

Para estos efectos nos remitimos a diccionarios jurídicos para encontrar el significado de cada una de estas actividades.

"EMPLEO PÚBLICO.- Esta actividad de la Administración Pública es realizada por agentes que reciben el nombre de funcionarios y empleados públicos.

Funcionarios y empleados públicos.- pero antes de entrar al estudio que nos proponemos, es necesario tener en cuenta la distinción entre funcionarios y empleados. Podemos afirmar que el funcionario es el agente de la administración pública que tiene la representación del órgano, al frente del que se encuentra, con facultades de imperio y de expresión de voluntad, es decir con el ejercicio de la potestad pública; el empleado es el agente que presta sus servicios de carácter permanente exclusivo mediante remuneración y que se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario."⁶¹

Luego entonces debemos de entender por empleo a la actividad que realiza una persona que presta sus servicios de carácter permanente, exclusivo mediante remuneración y que se encuentra jerárquicamente dirigido por el agente que tiene la representación del órgano.

CARGO.- Es el propio desempeño que efectúa la persona con todas sus facultades y atribuciones.

⁶¹ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ob. Cit., nota (40), pág. 37 a la 42.

Dicho cargo, presume la legislación actual, deberá efectuarse con la máxima diligencia, y en cumplimiento de las normas y programas que regulen su actuación.

El cargo siempre se va a comprobar con el nombramiento que haga la Dependencia al Servidor Público, documento que en términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en sus artículos 2 y 3 va a fundar la relación del trabajo.⁶²

COMISION.- Orden y facultad que una persona da por escrito a otra para que ejecute algún encargo o entienda algún negocio.⁶³

Luego entonces, por servidor público debemos entender.- a toda persona ya sea física o moral que desempeñen una actividad de carácter permanente, remunerada y subordinada, así como que tenga un nombramiento y el que tenga órdenes para que atienda un negocio en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

B) La Queja y la Denuncia.

El artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece entre otras cosas textualmente "...En las Dependencias y Entidades de la Administración Pública, se establecerán unidades específicas a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier

⁶² Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963.

⁶³ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Ob. Cit. Nota (39). pág. 321.

interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente.”

De lo anterior, interpretamos que se le otorga la facultad al público de presentar quejas y denuncias en contra de servidores públicos, por el incumplimiento de las obligaciones - mismas que se estudiaron en el capítulo anterior - y con las que se iniciará en su caso (es decir en el caso de que sean procedentes) el Procedimiento Administrativo correspondiente.

Luego entonces, vemos que para la iniciación de un Procedimiento Administrativo es requisito SINE QUA NON la existencia previa de una queja y de una denuncia.

Como consideramos que de la Queja y de la Denuncia parte el Procedimiento Administrativo, pasaremos a su estudio en cuanto a su significado y efectos.

QUEJA.- En su significado gramatical, el Diccionario de la Lengua Española, expone lo siguiente : Expresión de dolor, pena o sentimiento, resentimiento, desazón; Querrela. ⁶⁴

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es omisa en el significado y diferencia de queja y denuncia, más sin embargo, de la lectura e interpretación del título tercero de dicha Ley y de sus significados gramaticales y doctrinales, intentaremos dar sus respectivos conceptos.

⁶⁴ Diccionario de la Lengua Española, Ob. Cit. Nota (39), pág. 1054.

interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso el procedimiento disciplinario correspondiente.”

De lo anterior, interpretamos que se le otorga la facultad al público de presentar quejas y denuncias en contra de servidores públicos, por el incumplimiento de las obligaciones - mismas que se estudiaron en el capítulo anterior - y con las que se iniciará en su caso (es decir en el caso de que sean procedentes) el Procedimiento Administrativo correspondiente.

Luego entonces, vemos que para la iniciación de un Procedimiento Administrativo es requisito SINE QUA NON la existencia previa de una queja y de una denuncia.

Como consideramos que de la Queja y de la Denuncia parte el Procedimiento Administrativo, pasaremos a su estudio en cuanto a su significado y efectos.

QUEJA.- En su significado gramatical, el Diccionario de la Lengua Española, expone lo siguiente : Expresión de dolor, pena o sentimiento, resentimiento, desazón; Querrela. ⁶⁴

La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es omisa en el significado y diferencia de queja y denuncia, más sin embargo, de la lectura e interpretación del título tercero de dicha Ley y de sus significados gramaticales y doctrinales, intentaremos dar sus respectivos conceptos.

⁶⁴ Diccionario de la Lengua Española, Ob. Cit. Nota (39), pág. 1054.

La queja como hemos visto en sentido gramatical impone un dolor y por ende un daño, lo cual aprovecha la persona para acusar ante un Juez o un Tribunal, de lo anterior deducimos el siguiente concepto:

QUEJA.- Es la facultad que tiene una persona de acusar ante la autoridad competente, el daño causado al mismo, por un servidor público en ejercicio de sus funciones, por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La Queja deberá para su procedencia cumplir con los siguientes requisitos:

A) NOMBRE, FIRMA Y DOMICILIO DE QUIEN LA SUSCRIBE.

Lo anterior, a fin de que la autoridad concedora, se encuentre en posibilidades de realizar adecuadamente las investigaciones relativas y que en cualquier momento del procedimiento, lo puedan requerir de mayores elementos de prueba para fincar la responsabilidad correspondiente.

B) QUE SEA POR ESCRITO.

A efecto de que la autoridad tenga la Constancia relativa, y con ello inicie las investigaciones respectivas.

C) QUE SE INDIQUEN LOS HECHOS QUE A SU JUICIO LE CAUSARON DAÑO.

Procurando que los hechos sean en términos claros y precisos, indicando igualmente la obligación que a su juicio dejó de observar el servidor público.

D) NOMBRE Y LUGAR DE ADSCRIPCION DEL SERVIDOR PUBLICO INCULPADO.

Para el efecto de poder investigar las irregularidades cometidas en su perjuicio, la Autoridad competente debe de tener los elementos suficientes para saber que servidor público es el responsable; en el supuesto que desconozca el nombre, deberá el quejoso de especificar claramente y proporcionar los datos mínimos para su identificación, como lo son lugar de adscripción, funciones, lugar y hora de la irregularidad, trámite efectuado y media filiación del servidor público.

E) ACOMPAÑAR LOS ELEMENTOS DE PRUEBA QUE ESTEN A SU ALCANCE.

Con ello ayudará a la autoridad a encaminar debidamente sus investigaciones y en su caso el Procedimiento Disciplinario.

F) ESPECIFICAR MONTO DEL DAÑO Y DE LA INDEMNIZACION RELATIVA, ACOMPAÑANDO EL SOPORTE RESPECTIVO.

Para los efectos del artículo 77 bis de la citada Ley, deberá comprobar el quejoso los daños y perjuicios ocasionados, con los medios de prueba idóneos.

Por Denuncia debemos de entender en materia de Responsabilidades lo siguiente:

DENUNCIA.- Es el hacer del conocimiento de la autoridad competente, las irregularidades que ha cometido un servidor público en el ejercicio de sus funciones y de las cuales no se infiere un daño directo al denunciante.

De la anterior definición se infiere que la persona denunciante puede ser un particular o un servidor público.

En cuanto al particular es facultativo, legalmente la interposición de una denuncia, más sin embargo, consideramos que tiene un deber social de denunciar los hechos irregulares, ya que con ello evitaría posibles daños a la sociedad con las conductas irregulares.

Para el servidor público que tenga conocimiento de la comisión de irregularidades por parte de otro servidor público, en términos de lo previsto en los artículos 47 y 57 de la Ley de Responsabilidades multicitada es obligatoria.

Las Denuncias interpuestas deberán de cubrir los requisitos expuestos para la presentación de una queja.

LOS EFECTOS DE LA PRESENTACION DE QUEJAS O DENUNCIAS.

Podemos considerar que son los siguientes:

A) Provoca el inicio de una investigación y en su caso del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

B) Que la autoridad que conozca del asunto, le otorgue las salvaguardas establecidas en el artículo 50 de la mencionada Ley, en el sentido de evitar que con motivo de la presentación de las quejas o denuncias, se causen molestias indebidas al quejoso o que con motivo de ellas, se realicen cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes las formulen o presenten; salvaguardas que debe de proveer de inmediato la autoridad.

C) De requerimiento de pago de los daños y perjuicios causados, en su caso.

Una vez que ha sido presentada una queja o denuncia, debe de proveerse sobre su admisión, registro y la iniciación de las investigaciones relativas, lo cual debe de hacerse por escrito, notificando al quejoso de tal hecho, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8º Constitucional.

C) La Fase de Investigación.

Como se indicó en el punto precedente, una vez presentada la queja o la denuncia, el Organo de Control interno, deberá de dictar un Acuerdo por escrito en el que se determine sobre su presentación, admisión a trámite, registro correspondiente y se ordene la investigación relativa hasta el total esclarecimiento de los hechos.

A este Acuerdo se le deberá denominar Acuerdo de Radicación, situación que en la práctica acontece.

Una vez admitida la queja de referencia, deberá llevarse a cabo un procedimiento de investigación, tendiente a dar luz a la autoridad sobre los hechos denunciados.

Una investigación que consideramos adecuada, debe ser considerando los hechos denunciados de la siguiente forma :

A) Deberá la autoridad citar al quejoso, (sólo en ese supuesto) a que presente pruebas de los hechos que ha manifestado en su escrito de queja, y para el efecto de que la ratifique, amplie o rectifique.

B) Deberá la autoridad, solicitar los informes relativos a las áreas involucradas.

C) Citará al Servidor Público inculpado, para el efecto de confrontarlo con el quejoso para el esclarecimiento de los hechos o para que declare en relación a las irregularidades que le atribuyen.

Una vez concluida la etapa de investigación, como se indicó tendiente al esclarecimiento de los hechos, la autoridad deberá determinar sobre la procedencia de la queja o improcedencia de la misma.

La Procedencia de la Queja o de la Denuncia.- La autoridad si considera que una vez agotada la investigación relativa, tiene elementos suficientes para considerar que existe una infracción a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la presunta responsabilidad del servidor público, deberá dictar una Determinación que declare esta situación y en la que se determine la Presunta responsabilidad administrativa del servidor público por la comisión de los hechos irregulares, que infringieron lo establecido en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, determinación que servirá de base para iniciar el procedimiento Administrativo Disciplinario.

La improcedencia de la Queja o de la Denuncia.- Si de la investigación instaurada se desprende que no existe infracción a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la autoridad deberá de dictar una determinación en la que se declare dicha situación y por ende la improcedencia de la queja.

Quando existe la irregularidad, pero la autoridad carece de los instrumentos fácticos para determinar la presunta responsabilidad en contra de algún servidor público, deberá dictar una

determinación en la que se indique que una vez que cuente con los elementos suficientes para continuar con la investigación relativa que arroje la presunta responsabilidad de servidor público alguno, seguirá con el Procedimiento respectivo; a esta determinación se le denominará de reserva.

D) El Procedimiento Administrativo de Responsabilidades.

Una vez que la autoridad cuenta con los elementos suficientes que integran la irregularidad a cargo de algún o algunos servidores públicos, deberá instrumentar el Procedimiento establecido en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos.

Para un mejor estudio, analizaremos en primera instancia el significado de Procedimiento administrativo.

CONCEPTO.- Es un conjunto de actos realizados conforme a ciertas normas para producir un acto.⁶⁵

En este orden de ideas, podemos decir que el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades es un conjunto de actos realizados, conforme a lo previsto en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que tendrá como fin una

⁶⁵ Acosta Romero Miguel, Ob. Cit. , nota (23) pág. 679.

Resolución que determinará la existencia o ausencia de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Como se indica en el párrafo anterior, el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, impone los actos o etapas que comprenden el Procedimiento Administrativo de Responsabilidades, y que a continuación comentaremos:

A) Citación del presunto responsable.- la citación debe ser de la siguiente forma:

- Ser respecto de una Audiencia.

- Se le hará saber al Presunto Responsable la responsabilidad o responsabilidades que le imputen; para lo cual considero debe de hacerse saber quien es el quejoso o denunciante, que testigos declararon en su contra y que tendrá derecho a presentarse al local que ocupa la autoridad, en donde estará a su disposición el expediente, para el efecto de que el servidor público cuente con los elementos suficientes de defensa y para que sepa ampliamente la base con la cual le están imputando irregularidades en el desempeño de su empleo.

- Se le hará saber el lugar, día y hora, en que tendrá verificativo dicha audiencia. Debe igualmente apercibirlo de que en caso de omitir comparecer y alegar lo que a su derecho convenga se precluirá dichos derechos, en términos de lo previsto en los artículos 288 y 291 del Código Federal de Procedimientos Civiles.⁶⁶

⁶⁶ Código Federal de Procedimientos Civiles, Publicado en el Diario Oficial de 24 de febrero de 1942.

- Se le hará saber su derecho a ofrecer Pruebas.

- Se le hará saber su derecho a alegar lo que a su derecho convenga.

- Se le hará saber su derecho a ser asistido por un defensor; que en mi concepto no necesariamente debe ser un Licenciado en derecho, ya que la Ley deja abierta esa posibilidad, en virtud que donde la Ley no distingue nosotros no podemos distinguir.

- Entre la fecha de citación y la de la Audiencia, debe mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles; y debe ser consideramos la citación de manera personal y mediante el siguiente procedimiento:

Debe llevarse a cabo en días y horas hábiles; entendiéndose por días hábiles aquellos en que la autoridad concedora labore y por horas hábiles las comprendidas entre las ocho y las diecinueve horas, más sin embargo, la autoridad podrá habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere caso urgente que lo exija.

La notificación personal, será en la casa designada, dejándole copia íntegra, autorizada, de la resolución que se notifica; si en la primera busca no se encontrare a quien deba ser notificado, se le deja citatorio para que espere en la casa designada, a hora fija del día siguiente, y si no espera, se le notifica por instructivo, entregando el citatorio respectivo al hacer la notificación o dejar el mismo; al hacer la notificación respectiva, el notificador debe cerciorarse, por cualquier medio, de que la persona que deba ser notificada viva en la casa designada. Si en la casa se negare el

interesado o la persona con quien se entiende la notificación, a recibir ésta, lo hará el notificador por medio de instructivo, que fijará en la puerta de la misma, y asentará razón de tal circunstancia. En igual forma se hará si no ocurriere al llamado del notificador; cuando, a juicio del notificador hubiere sospecha fundada de que se niegue de que la persona por notificar vive en la casa designada, le hará la notificación en el lugar que habitualmente trabaje, si la encuentra, según los datos que proporcione el que hubiere promovido. Puede hacerlo personalmente en cualquier lugar en donde lo encuentre, pero debe certificar ser de su conocimiento personal o haberle sido identificada por dos testigos de su conocimiento quienes firmarán con él.⁶⁷

Una vez que ha sido notificada la interesada, iniciará a correr al día siguiente hábil el término que comprende entre la fecha de citación y de audiencia de Ley, plazo que tendrá el presunto responsable para recabar sus pruebas y de preparar sus alegatos de defensa.

El Procedimiento que se sigue es con base al Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente, en virtud que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos es onisa y obscura en la forma de desahogar el Procedimiento en mención.

Dicha supletoriedad tiene su fundamento en la Jurisprudencia siguiente:

"PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, EN LOS.- Debe estimarse supletoriamente

⁶⁷ IDEM, artículos del 303 al 321.

aplicable el Código Federal de Procedimientos Civiles, lo mismo que de todos los Procedimientos y Leyes administrativas federales.⁶⁸

Una vez que ha sido legalmente citado el servidor público presunto responsable, y ha cumplido con la cita, debe rendir su declaración en relación a los hechos, protestado para conducirse con verdad y apercibido de las penas distintas de las judiciales, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 66 de la Ley de Responsabilidades y 273 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en donde rendirá su declaración en relación a los hechos y en relación a las irregularidades que le atribuyen; una vez cerrada su declaración se abrirá el periodo probatorio, en donde se ofrecerán las pruebas, se prepararan, se admitirán y se desahogarán según lo establecido en el propio Código adjetivo federal comentado.

Las pruebas que se desahogarán son las siguientes:

A) La Confesional

B) Los Documentos Públicos.

C) Los Documentos Privados

D) Los Dictámenes Periciales

⁶⁸ Jurisprudencia, Sexta Epoca; 3a parte.- Vol. LXXIII.- pág. 40.

E) El reconocimiento o Inspección Jurídica

F) Los Testigos

G) Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y en general todos aquellos elementos aportados por la ciencia y

H) Las Presunciones.

La autoridad una vez planteadas las declaraciones tanto del quejoso como del presunto responsable, se encuentra en presencia de afirmaciones contradictorias, pues lo afirmado por el presunto responsable puede ser contradicho de lo indicado en el cuerpo de la denuncia, por lo que se ve en la necesidad de demostrar su dicho.

Por lo que debe de presentar pruebas tendientes a comprobar sus aseveraciones en la Audiencia de Ley es decir tiene que estar relacionadas con la litis planteada.

A) La Confesión.- Para el Maestro Cipriano Gómez Lara, la Prueba Confesional es “ El reconocimiento de la parte de hechos propios.”⁶⁹

⁶⁹ Gómez Lara Cipriano, Derecho Procesal Civil, Editorial Trillas 1989, reimpresión 1990, cuarta edición, pág. 90.

Esta prueba debe ofrecerse en el periodo probatorio y podrá ser a cargo del quejoso.

Toda vez que a mi criterio el quejoso en términos de lo previsto en el artículo 1º del Código Procesal multicitado y 49, 50 y 77 bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos es parte, toda vez que el quejoso a resentido un daño en su esfera jurídica, y pretende con ello que se le condene al inculpado servidor público, o en su caso que se le indemnice por el daño recibido.

El desahogo de la prueba confesional, no causa molestias al quejoso, en razón que es un acto procesal con el cual la autoridad podrá tener conocimiento de la verdad de los hechos, además que los actos de molestia a que se refiere el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades, es en cuanto a que el presunto responsable realice cualquier conducta injusta u omita una justa y debida que lesione los intereses de quienes la formulen o presenten.

Para el desahogo de la prueba confesional, es necesario que sea citado personalmente el absolvente, con el apercibimiento de que si hace caso omiso a la cita se le tendrá por confeso de aquellas posiciones que sean calificadas como legales; debe el oferente de exhibir un pliego de posiciones que serán formuladas en forma afirmativa, procurando que contenga cada una un sólo hecho y que esté en relación a los hechos que se investigan, no deben ser insidiosas, por lo que deben ser en términos claros y precisos, teniendo derecho a seguir preguntando oralmente y la autoridad a formular posiciones en caso de que así lo considere necesario. El absolvente debe de contestar en forma categórica, afirmando o negando, pudiendo hacer las aclaraciones que considere necesarias pero posterior a su declaración y en el caso de que conteste con evasivas o se niegue a contestar, se le tendrá por confesa previo apercibimiento que se le haga.

Esta prueba consideramos es la más importante, porque es el momento en que la autoridad podrá percatarse sobre la veracidad de la queja.

Por lo que hace al articulante no se debe de perder el contenido de las posiciones que formule ya que se le tendrá por confeso respecto de los hechos propios que consten en las posiciones que formulen.

B) Los Documentos Públicos.- Establece el Código Federal de Procedimientos Civiles que son aquellos cuya formación está encomendada por la Ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de fe pública, y los expedidos por funcionarios Públicos, se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso prevengan las leyes.⁷⁰

Más sin embargo, vemos que la Ley únicamente se limita a indicar, que son aquellos documentos y omite dar un concepto respecto a lo que quiere decir o que se debe entender por documento; por lo que nos vemos en la necesidad de acudir a su significado gramatical.

Documento.- "... escrito que ilustra acerca de algún hecho".⁷¹

⁷⁰ Código Federal de Procedimientos Civiles, Ob. Cit. nota (58) artículos 129 y 141.

⁷¹ Diccionario de la Lengua Española, Ob. Cit. nota (39), pág. 420.

Luego entonces entenderemos por documental pública, a todas aquellas pruebas escritas, cuya formación está encomendada por la Ley, dentro de los límites de su competencia por un funcionario en ejercicio de sus funciones.

Esta prueba debe ser ofrecida en la Audiencia de Ley, en la etapa de ofrecimiento de pruebas, debidamente relacionada con los hechos de las declaraciones, la cual se desahoga por su especial y propia naturaleza; pero a mi criterio considero que el órgano de control debe en todo momento y con cualquier documental pública, de solicitar el informe a la autoridad que la expidió para corroborar su autenticidad.

C) Los Documentos Privados

Establece Cipriano Gómez Lara que son documentos privados, por exclusión, todos aquellos que no son públicos, o sea, que provienen de los particulares y no de autoridades en ejercicio de sus funciones.⁷²

Esta prueba se deberá de ofrecer en el período correspondiente; asimismo podrá hacerse el cotejo de firmas, palabras o huellas digitales, siempre que se niegue o que se ponga en duda la autenticidad de un documento privado.

⁷² Gómez Lara Cipriano, Ob. Cit., nota (61), pág. 99.

Los documentos privados siempre se presentarán en originalidades y para el caso en que se encuentren integrados en testimonios o libros de comercios, las copias se obtendrán en el mismo lugar donde se encuentran.

Esta prueba se desahogará por su propia y especial naturaleza.

D) Los Dictámenes Periciales

El Maestro José Becerra Bautista, Hace un interesante estudio sobre ésta probanza y en donde indica que “ ... El Juez es un persona que debe ser versada en derecho y tener una cultura general que deriva de sus estudios universitarios, pero en el proceso, pueden exigirse conocimientos sobre ciencias determinadas, artes, disciplinas, prácticas mentales especializadas, que el juez no tiene obligación de conocer.

Como la justicia no podría detenerse en esos casos, es necesario recurrir a las personas, profesionistas o no, que posean esos conocimientos, a fin de que auxilien al juez ilustrando su criterio, precisamente con esos conocimientos. Las personas que lo hacen se denominan peritos.

El peritaje, pues, es la manifestación verbal de la persona que auxilia al juez con conocimientos especiales, indispensables para cualquier aclaración de determinados hechos controvertidos ...”⁷³

⁷³ Becerra Bautista José, Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil, Editorial Jus, México, 1957, Primera Edición, pág. 188 y 189.

Los peritajes que se rindan deberán efectuarse por peritos con licencia para ejercer la especialidad cuando así se requiera o por personas que por la experiencia y conocimientos acumulados se tengan la certeza que su opinión será de gran valía.

El ofrecimiento de esta prueba debe efectuarse en la propia audiencia de Ley, en donde se pondrá al perito relativo y se precisa sobre de que cuestión versará la prueba pericial y formular las preguntas que deberá desahogar el perito; por lo que a mi juicio, el Organo de Control deberá a su vez de presentar un perito y adicionar las preguntas que considere pertinentes y que dentro del término de tres días los peritos deberán presentarse al tribunal es decir al órgano de control interno, para la aceptación y protesta del cargo.

La autoridad, señalará día y hora para el desahogo de la diligencia si es necesaria su presencia, en caso contrario otorgará un término prudente para que presenten el dictamen respectivo.

En caso de discordia, los peritos, la autoridad deberá nombrar perito tercero en discordia, quien deberá rendir su dictamen en el término otorgado por el órgano de control.

De lo anterior podemos concluir, que los peritos declaran los resultados de sus investigaciones y opiniones con respecto de sus conocimientos técnicos de los hechos que así los requieren.

E) El Reconocimiento o Inspección Judicial.

Respecto de esta prueba, Cipriano Gómez Lara opina: " ... A este medio de prueba en algunas ocasiones se le ha denominado Inspección ocular; la mayoría de las veces el juez o el tribunal, al desahogar esta prueba, observan las cosas u objetos que se le muestran, mediante el sentido de la vista. De ahí que tradicionalmente se le haya llamado Inspección ocular.

Nuestro sistema, con mejor criterio, llama a esta prueba Inspección o reconocimiento judicial. No es verdad que sólo por medio del sentido de la vista el juez puede examinar cosas, objetos y personas, sino que en realidad puede hacerlo mediante todos los sentidos que son el oído, la vista, el olfato, el tacto, el gusto, la temperatura y el equilibrio.

La percepción que haga el Juez debe ser como se ha indicado, por medio de los sentidos y no por medios científicos.⁷⁴

Esta Prueba la podrá desahogar la autoridad a petición de parte o de oficio.

La autoridad debe en todo momento dar aviso tanto al quejoso como al presunto responsable del día y hora en que se desahogue la misma.

En el desarrollo de la prueba debe la autoridad levantar Acta, en donde se detalle lo que se haya percibido claramente, firmando los que intervinieron en la misma Inspección.

⁷⁴ Gómez Lara Cipriano, Ob. Cit, nota (61), pág. 107 y 108.

F) Los Testigos.

Podemos decir que testigo: es un tercero ajeno a juicio y que tiene conocimiento por los sentidos de diversos hechos materia de litis, por los que tiene el deber de declararlos.

Agrega José Becerra Bautista, que el testigo debe ser ajeno a la controversia, es decir, no debe ser parte en ella, aún cuando pueda tener vínculos de parentesco, amistad, subordinación, mando, etc., respecto a las partes en litigio.

El contacto del testigo con los hechos materia de la controversia debe ser directo a través de los sentidos del declarante, pues sólo excepcionalmente puede admitirse el testigo de oídas, es decir el que conoce un hecho a través del dicho de otra persona.⁷⁵

Consideramos que la prueba testimonial es una de las más importantes dentro del procedimiento, ya que va a dar conocimiento a la autoridad sobre los hechos, por lo que la testimonial que tendrá mayor relevancia serán la de testigos presenciales, de vistas y de oídas, es decir los que estuvieron en la comisión de los hechos y que vieron y oyeron todo lo que sucedía, para lo cual es también necesario que sean contestes los testigos, entendiéndose por ello, que los atestados coincidan en fondo aún cuando no en accidentes.

Esta prueba, debe ofrecerse en la Audiencia de Ley, y siempre y cuando se encuentre relacionada con los hechos de su declaración, y en donde deberán de presentar a los testigos para

⁷⁵ Becerra Bautista José, Ob. Cit., nota (61) pág. 184.

su desahogo una vez admitida dicha probanza, salvo el caso de que el oferente declare bajo protesta de decir verdad que no es posible su presentación.

Únicamente podrá el oferente presentar cinco testigos sobre cada hecho, pero la autoridad, podrá solicitar al oferente reduzca el número de testigos por economía procesal.

En la propia Audiencia, la autoridad resolverá sobre la admisibilidad de los testigos y en su caso, sobre la procedencia de la cita que haga la autoridad con las medidas de apremio contenidas en el artículo 77 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El desahogo de la prueba testimonial debe de hacerse mediante preguntas a los testigos, en donde no se presentarán interrogatorios escritos. Las preguntas serán formuladas verbal y directamente, por las partes o sus abogados, al testigo. Primero interrogará el oferente y a continuación podrá hacerlo los demás interesados en el asunto, como es el quejoso y posteriormente la autoridad que conozca; las preguntas y respuestas deben estar conducentes a la cuestión debatida; se procurará que en una sola no se comprenda más de un sólo hecho y no hechos o circunstancias diferentes, y pueden ser en forma afirmativa o inquisitiva. Las que no satisfagan estos requisitos serán desechadas de plano, sin que proceda recurso alguno. Después de tomar la protesta al testigo para conducirse con verdad y advertirle de las penas en que incurren los que declaran con falsedad, se hará constar su nombre, domicilio; si es pariente consanguíneo o a fin del presunto responsable y en que grado, si tiene interés directo en el asunto o en otro semejante, y si es amigo íntimo o enemigo del presunto responsable o del quejoso y a continuación comenzará el interrogatorio.

Los testigos serán examinados separada y sucesivamente, sin que unos puedan presenciar las declaraciones de los otros. Cuando no fuera posible terminar el examen de los testigos, la diligencia se suspenderá y se continuará al siguiente día hábil, al terminar de declarar dirá el testigo la razón de su dicho; una vez terminada la declaración podrán las partes atacar la credibilidad de los testigos, ofreciendo las pruebas de la circunstancia alegada que afecten la credulidad de los testigos.⁷⁶

Como hemos visto el Procedimiento de los testigos es a base de interrogatorios que debe de formular el oferente, procurando en todo momento ubicar en circunstancias de modo, tiempo y lugar a los testigos para que tengan validez sus testimonios.

Es común que al momento de presentar la queja o en su ratificación, el quejoso presente testigos, diligencia en la que todavía no hay un presunto responsable, por lo que el Presunto Responsable podrá en el etapa de ofrecimiento de pruebas solicitar la testimonial a cargo de los testigos presentados por el quejoso, para el efecto de hacer uso de su derecho de repreguntar, asimismo consideramos importante y para que el juzgador se allegue de elementos de veracidad, la autoridad deberá dar vista al quejoso para que repregunte a los testigos.

G) Las Fotografías, Escritos o notas Taquigráficas, y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.

José Becerra Bautista opina al respecto que: “ Los progresos de la ciencia han permitido recurrir a los nuevos medios de reproducción de las cosas. Estas reproducciones son más

⁷⁶ Código Federal de Procedimientos Civiles, Artículos del 165 al 187.

impresionantes que muchas declaraciones. Piénsese por ejemplo, en una fotografía, en un disco fonográfico, en una cinta cinematográfica, etcétera.

- Agregando - Todos estos medios para crear en el ánimo del Juez una convicción que le permita dictar un fallo apegado a la realidad de los hechos controvertidos.

Es verdad que pueden emplearse estos medios científicos en forma dolosa, pero no por ello deben descartarse como eficaces medios probatorios. Por otra parte, la perfección que a diario se logra, da mayor seguridad a los tribunales para aceptar, por ejemplo, las copias dactiloscópicas, como medios eficaces de prueba.⁷⁷

Como indica el Maestro Becerra Bautista, los medios modernos colaboran con la impartición de justicia, ya que es posible que en un videocasete o en una fotografía se encuentre grabado un hecho determinado que podrá determinar al resolver un asunto.

Esta prueba se ofrece en el desahogo de la Audiencia de Ley, proporcionando todos los elementos técnicos materiales y humanos, para la exhibición de esta probanza.

H) Las Presunciones.

⁷⁷ Becerra Bautista José, Ob. Cit., nota (63), pág. 195.

“ Etimológicamente - Apunta Cipriano Gómez Lara -, Presunción viene de la preposición latina prae y del verbo summo, y significa tomar anticipadamente las cosas. En este sentido, la presunción jurídica debe entenderse, como la inferencia o conclusión que se tiene acerca de las cosas o de los hechos, aún antes de que éstas se demuestren o aparezcan por sí mismos, asimismo debe entenderse como el mecanismo del razonamiento, como el raciocinio por el cual se llega al conocimiento de hechos desconocidos.⁷⁸

Debemos de entender como presunción legal, a aquella que la Ley prevé como tal y como presunción humana, a aquella que con los elementos de convicción aportados, indicios y sospechas y por la actitud que muestran las partes durante el procedimiento la autoridad deduce la realidad de los hechos.

La parte que alegue una presunción, sólo debe probar los supuestos de las mismas, es decir acreditar los extremos de la Ley.

Por lo que en su ofrecimiento no basta con nombrar lisa y llanamente el nombre de la prueba, sino que el oferente debe de comprobar los extremos de dicha presunción para que sea válida.

Diligencias para mejor proveer:

:

En la fracción III del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se contempla la posibilidad de que en caso que la autoridad concedora no cuente con

⁷⁸ Gómez Lara Cipriano, Ob. Cit. nota (59), pág. 118.

elementos suficientes para resolver o advierta elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Concepto: Potestad que el juzgador puede ejercer o no, según su libre arbitrio, sin que corresponda a las partes, más intervención en la práctica de las mismas, que la que el juez o el tribunal quieran concederles y en virtud de la cual pueden acordar, cuando el proceso no se haya más que pendiente de sentencia, la práctica de determinadas diligencias de prueba que la ley señala taxativas.⁷⁹

De lo anterior, debemos de entender que son para proporcionar mayor información al procedimiento, para que la autoridad se encuentre en posibilidades de dictar la Resolución correspondiente conforme a derecho y a la realidad fáctica.

Los Alegatos:

“Los Alegatos podemos entenderlos como la exposición de los razonamientos de las partes que proponen al tribunal, a fin de determinar el sentido de las inferencias o deducciones que cabe obtener, atendiendo a todo material informativo que se le ha proporcionado, desde el acto inicial del proceso hasta el precedente o inmediato anterior a los alegatos. Los Alegatos de cada una de las partes, tratarán de argumentar la justificación de cada una de sus respectivas posiciones, y la

⁷⁹ Castillo Larrañaga José y Pina Rafael De, Instituciones de Derecho Procesal Civil, 9a Edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1972, pág. 516.

solidez de las argumentaciones jurídicas y de la fuerza probatoria de los medios de fuerza ofrecidos.”⁸⁰

Una vez desahogadas las pruebas, Inmediatamente después el Presunto Responsable, así como el quejoso deberán de rendir alegatos, los cuales podrán hacerlos oralmente o presentarlos por escrito.

Resolución.

La resolución.- es el acto que va a poner fin al Procedimiento Administrativo y en la cual se determinará sobre la existencia o ausencia de responsabilidad administrativa, imponiendo las sanciones que procedan.

Todos los actos para que tengan plena validez y existencia, deben de cumplir con determinados requisitos, los cuales los podemos definir en:

A) CONSTITUCIONALES

B) LEGALES

⁸⁰ Gómez Lara Cipriano, Ob. Cit. nota (61) pág. 123.

C) TRADICIONALES

A) CONSTITUCIONALES.

Básicamente los artículos 14 y 16 Constitucionales imponen una serie de requisitos para que los actos tengan existencia Jurídica, ya que en caso de incumplimiento de los mismos resultarían inconstitucionales e inexistentes, por lo que en caso de impugnación regresarían los actos como inicialmente se encontraban.

Estos requisitos son los siguientes:

a.1) Formalidades esenciales del Procedimiento

a.2) Mandamiento escrito

a.3) Dictado por Autoridad Competente.

a.4) Fundamentación y Motivación.

a.1) Formalidades esenciales del Procedimiento: Es decir la autoridad debe de respetar en todo momento el Procedimiento seguido por la Ley, otorgándole el Derecho de Audiencia así como a ofrecer pruebas y alegar lo que a su derecho convenga, dictando la Resolución congruentemente con los hechos atribuidos como presunto responsable, y valorando las declaraciones y los elementos de prueba aportados al Procedimiento.

a.2) Mandamiento escrito: Para el efecto de seguridad jurídica en el procedimiento, consideró el Constituyente que los actos de la autoridad deberán ser por escrito, lo cual a nuestro juicio es atinado y congruente con nuestro derecho.

a.3) Dictado por autoridad competente: La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, le otorga competencia para conocer de las Responsabilidades de los Servidores Públicos a la Secretaría de Controlaría y Desarrollo Administrativo, de aquellas que rebasen las doscientas veces el salario mínimo para el efecto de la imposición de la Sanción económica, y a las menores al Superior Jerárquico de la Dependencia (el titular), quienes en los reglamentos Interiores respectivos han conferido y delegado esas atribuciones a los Organos Competentes de aplicar la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

a.4) Fundamentación y Motivación: La Jurisprudencia define a la fundamentación y motivación de la siguiente forma:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Política, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al

caso, y por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación, entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configure la hipótesis normativa.

SEXTA EPOCA, Tercera Parte:

Vol. XX Pág. 49. A. R. 8280/67. Augusto Vallejo Olivo, 5 votos.

SEPTIMA EPOCA, Tercera Parte:

Vol. 14, pág. 37. A. R. 3713/69. Elías Chahin, 5 votos

Vol. 28, pág. 11. A. R. 4115/68 Emeterio Rodríguez y Coags 5 votos.

Volks. 97-102, pág. 61. A. R. 2478/75, María del Socorro Castrejon C. y otros y acumulado.
Unanimidad de 4 votos.

Vols. 97-102, p g. 61. A. R. 5724/76. Ramiro Tarango R. y otros, 5 votos.⁸¹

⁸¹ Jurisprudencia, citada.

De lo anterior vemos, que es necesario que el servidor público tenga conocimiento del motivo por el cual está siendo sancionado, así como que normas infringe con sus conducta; la Resolución que contenga estos elementos, tienen existencia y plena vida jurídica.

B) LEGALES

Estos requisitos se van a encontrar previstos por las Leyes que regulan el acto, y siendo en este caso por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y se hacen consistir:

b.1) Constarán por escrito. (art. 68 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Y en virtud de la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, son también:

b.2) Deben escribirse en lengua española (art. 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles)

b.3) No se emplearán abreviaturas ni se rasparán las frases equivocadas, sobre las que sólo se pondrá una línea delgada, salvándose, al fin con toda precisión, el error cometido (Art. 272)

b.4) Se dictará en días y horas hábiles. (281 del C.F.P.C.)

- b.5) Se expresará lugar y fecha en que se dicte (art. 219 del C.F.P.C.)
- b.6) Fundamentos Legales expresados con la mayor brevedad. (219 del C.F.P.C.)
- b.7) Indicará la Determinación de la Autoridad (art. 219 del C.F.P.C.)
- b.8) Deberá firmar la Resolución la Autoridad que la dicte. (art. 219 del C.F.P.C.)
- b.9) Deberá tener una relación sucinta de las cuestiones planteadas (art. 222 del C.F.P.C.)
- b.10) Deberá tener una relación de las pruebas rendidas. (art. 222 del C.F.P.C.)
- b.11) Contendrá las consideraciones jurídicas aplicables tanto legales como doctrinales. (art. 222 del C.F.P.C.)
- b.12) Contendrá la resolución en términos claros y precisos de los puntos sujetos a la consideración de la autoridad. (art. 222 del C.F.P.C.)

La omisión de estos elementos afecta en cuanto a la validez de la Resolución, ya que ocasionará la aclaración respectiva, más no la inexistencia de la misma.

C) Tradicionales.

Estos elementos se han constituido por la práctica jurídica y no tienen consecuencia jurídica alguna, más sin embargo, consideramos que son importantes en la Resolución, siendo estos los siguientes:

a) Resultados.

b) Considerandos.

c) Resolutivos.

a) Resultados.

En este capítulo se hará una relación sucinta de los hechos, así como de todo lo actuado en el expediente, buscando llevarla a cabo en orden cronológico, etcétera.

b) Considerandos.

C) Tradicionales.

Estos elementos se han constituido por la práctica jurídica y no tienen consecuencia jurídica alguna, más sin embargo, consideramos que son importantes en la Resolución, siendo estos los siguientes:

a) Resultados.

b) Considerandos.

c) Resolutivos.

a) Resultados.

En este capítulo se hará una relación sucinta de los hechos, así como de todo lo actuado en el expediente, buscando llevarla a cabo en orden cronológico, etcétera.

b) Considerandos.

En ésta se hará una valoración de todas y cada una de las actuaciones efectuadas, así como de las pruebas rendidas por las partes y se fundamentará y motivará la Resolución.

c) Resolutivos.

En esta etapa deberá la autoridad determinar la existencia o ausencia de responsabilidad administrativa, y en su caso la abstención administrativa aplicable.

Como hemos visto, la Resolución respectiva podrá determinar la abstención de sancionar a determinado servidor público; para lo cual debe de justificar dicha abstención en términos de lo dispuesto por el artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que determina que sólo es procedente por una sola vez, cuando lo estimen pertinente, justificando la causa de la abstención, siempre que se trate de hechos que no revisten gravedad, ni constituyen delito, cuando los antecedentes y circunstancias del infractor así lo ameriten y el daño causado por el infractor no exceda de 100 veces el Salario mínimo general vigente diario en el Distrito Federal.

E) SANCIONES

El artículo 53 de la Ley de Responsabilidades prevé las sanciones siguientes:

I.- Apercibimiento privado o público.

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión.

IV.- Destitución del puesto.

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

VI.- Sanción económica.

A continuación haremos un breve estudio sobre la aplicación de cada sanción y sus efectos:

I) Apercibimiento Privado o Público.

Concepto.- Corrección disciplinaria consistente en la amonestación que la autoridad competente dirige a un funcionario, intimándole a evitar la repetición de una falta.⁸²

⁸² Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ob. Cit. nota (40) pág. 90.

Esta sanción será aplicable por el superior jerárquico, más sin embargo, considero que será aplicable por la autoridad que impuso la sanción, toda vez que además de ser la principal diferencia con la amonestación, es la autoridad quien podrá intimidar al infractor.

Puede ser el apercibimiento público como privado, la ejecución de la sanción cuando sea de carácter público, debe hacerse por diversos medios, como podría hacerse con la publicación de la resolución respectiva en los medios periodísticos, o con la notificación mediante estrados; y siendo la de carácter privado, únicamente con la persona sancionada y su notificación de carácter personalísima.

II) Amonestación Privada o Pública.

Concepto.- Advertencia que el juez dirige al acusado haciéndole ver las consecuencias del delito, que le impondrá una sanción mayor si reincidiere, pudiendo ser pública o privada.⁸³

En otras palabras, podemos decir que es una llamada de atención al infractor, ejecutándola atinadamente el superior jerárquico, la cual debe hacerse públicamente, enfrente de los compañeros o en forma privada, personalmente.

III) Suspensión.

⁸³ Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ob. Cit., nota (40), pág. 78.

Concepto.- Es el cese provisional en sueldo y funciones del servidor público responsable.

A juicio de Cabanellas, la suspensión con causa puede ser por sanción disciplinaria; por fuerza mayor o por circunstancias imprevistas y por hechos que hacen imposible la prestación de sus servicios por cierto tiempo.⁸⁴

La Suspensión será en sueldo y funciones, y por un periodo no menor de tres días ni mayor de tres meses, la cual será aplicable por el superior jerárquico.

IV) La Destitución.

Concepto.- Es la separación del cargo o empleo, impuesta como sanción al titular del mismo, por autoridad competente, con fundamento legal y mediante al procedimiento preestablecido.⁸⁵

Para la aplicación de esta sanción se requiere que la irregularidad sea fuerte, para que amerite que el superior jerárquico la aplique.

V) La Inhabilitación Temporal para desempeñar empleos cargos o Comisiones en el Servicio Público.

⁸⁴ IDEM, pág. 1022-1023.

⁸⁵ IDEM., pág. 236.

Concepto.- Sanción accesoria de determinados delitos que priva a quienes los cometen del ejercicio temporal o permanente de ciertos cargos y funciones.⁸⁶

Conforme a la Ley Federal de responsabilidades de los Servidores Públicos, la Inhabilitación será de un año a diez años si el monto de los daños o lucro indebido no excede de doscientas veces el salario mínimo mensual vigente y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Para que sea procedente la imposición de la sanción comentada, es necesario que el infractor al momento de la imposición de la sanción, se encuentre fuera del servicio, toda vez que en el supuesto de que tuviere trabajando, la inhabilitación surtiría efectos de suspensión; Esta sanción será aplicable por todas las dependencias de la Administración pública y principalmente por la SECODAM, quien es la encargada de llevar el registro de servidores Públicos sancionados.

VI) La Sanción Económica

Respecto de esta sanción el Dr. Agustín Herrera Pérez, apunta lo siguiente: " Para la imposición de la sanción económica, se tomarán en cuenta los beneficios obtenidos y los daños y perjuicios causados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la propia Ley.

⁸⁶ IDEM., pág. 303.

La Ley señala en forma específica los pasos a seguir para determinar la sanción económica, estableciendo que una vez determinada en cantidad líquida, de ésta se aplicaran dos tantos.”⁸⁷

Es decir, para la aplicación de la sanción económica correspondiente, se deberá tomar en cuenta lo establecido por el artículo 55 de la Ley de la materia, en la que se precisa que las sanciones económicas para su pago se hará determinándose la cantidad líquida, en su equivalencia en salarios mínimos vigentes mensual en el Distrito Federal, conforme al siguiente procedimiento:

A) La sanción económica impuesta se dividirá entre la cantidad líquida que corresponda y el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su imposición.

B) Y el cociente se multiplicará por el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal el día de su pago.

Una vez que ha sido impuesta la Sanción económica por la autoridad correspondiente, deberá remitirse a la autoridad recaudadora, para que por medio del Procedimiento Coactivo de ejecución la haga efectiva, toda vez que se convierte en un crédito fiscal.

Las sanciones comentadas, se impondrán considerando los elementos establecidos en el artículo 54 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos, y que consisten en:

⁸⁷ Herrera Pérez Agustín, Ob. Cit. nota (1). pág. 176.

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley o las que dicten con base en ella:

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico, los antecedentes y las condiciones del infractor.

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La antigüedad del servicio;

VI.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VII.- El monto del beneficio, daño o perjuicio económicos derivados del incumplimiento de obligaciones.

CAPITULO IV.

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DE LA FRACCION IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En este capitulo, haremos un estudio sobre la fracción IV del artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sobre sus elementos, procedencia y su Constitucionalidad, con lo cual pretendemos comprobar que el legislador al elaborar dicha norma, va en contra del orden Constitucional, y que no tiene justificación alguna ya que podría optar por otras medidas, con las cuales aseguraría que el servidor público no entorpezca la investigación relativa.

A) ELEMENTOS CONTENIDOS EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

Para poder obtener los elementos del artículo 64 de la fracción IV de la Ley de Responsabilidades, es de vital importancia su transcripción que a continuación se efectúa:

"IV.- En cualquier momento, previa o posteriormente al citatorio al que se refiere la fracción I (de la Audiencia de Ley) del presente artículo, la Secretaría podrá determinar la suspensión temporal de los presuntos responsables de sus cargos, empleos o comisiones, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, la suspensión temporal no prejuzga sobre la Responsabilidad administrativa que se impute. La determinación de la Secretaría hará constar esta salvedad expresamente.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspende los efectos de acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado o éste quede enterado de la resolución por cualquier medio. La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, independientemente de la iniciación, continuación o conclusión del Procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad de los servidores Públicos.

Si los servidores suspendidos temporalmente no resultaran responsables de la falta que se les imputa, serán restituidos en el goce de sus derechos y se les cubrirán las percepciones que debieran percibir durante el tiempo en que se hallaron suspendidos.

Se requerirá autorización del Presidente de la República, para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al titular del Poder Ejecutivo. Igualmente se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de éste, en los términos de la Constitución General de la República."

Básicamente el artículo 64 del mencionado ordenamiento en su fracción IV impone los siguientes elementos:

A) Temporalidad

B) Sujetos

C) Suspensión Temporal

A) Temporalidad:

La suspensión multimencionada no tiene término específico por la Ley, la cual se podrá imponer incluso previamente a la Audiencia de Ley y concluir hasta que así lo determine la autoridad concedora; Esta suspensión comenzará a regir desde el momento en que es notificada por cualquier medio, lo cual lo consideramos injusto, porque aún cuando la Ley considera que no se está prejuzgando, el servidor público ni siquiera ha gozado de su derecho de ser oído y vencido en juicio, lo cual con mayor amplitud lo analizaremos posteriormente.

B) Sujetos:

Son los Presuntos Responsables, según el propio texto del precepto mencionado, con lo cual creemos que la propia Ley se encuentra prejuzgando sobre la Presunta Responsabilidad de un servidor público, toda vez que a nuestro criterio hasta el momento de la Cita de la Audiencia de Ley, la autoridad no cuenta con los elementos necesarios para presumir responsabilidad a cargo de servidor público, por lo anterior consideramos que la Ley debería utilizar otro término como es el de el inculpado o denunciado para referirse al servidor Público involucrado en la irregularidad.

C) Suspensión Temporal:

La suspensión temporal a que se refiere la fracción IV del mencionado artículo es respecto a los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, de lo cual se entiende que por el tiempo que dure la suspensión prácticamente dejan de ser servidores públicos.

La suspensión es en sueldo y funciones y aún cuando la propia Ley pretende justificar su actuación al indicar de que en el supuesto de que no resultaren responsables los servidores públicos suspendidos se les restituirá de los derechos que hayan sido suspendidos, no justifican la Constitucionalidad de la medida que adopta, ya que con tal suspensión se les retira de su empleo, y lo que es peor de su salario.

Con lo anterior consideramos que el acto de molestia que prevé la fracción multicitada es a todas luces inconstitucional, lo cual más adelante comentaremos y analizaremos a profundidad.

B) PROCEDENCIA DE LA SUSPENSION PREVISTA EN LA FRACCION IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

El párrafo primero del mencionado artículo dispone que regirá (refiriéndose a la suspensión provisional) si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones; de lo cual interpretamos que es sólo en dos supuestos y a discreción de la autoridad se puede dar:

I.-Conducción: Se refiere a dirigir adecuadamente las investigaciones.

II.- Continuación: Se refiere que iniciadas las investigaciones, y para el efecto de estar en posibilidades que la investigación no sea vana, lo podrá hacer la autoridad, es decir ordenar la Suspensión del Servidor Público.

De lo anterior podemos concluir, que dicha suspensión es a juicio de la autoridad, en virtud que la Ley concretamente omite establecer los casos por los cuales la autoridad podrá suspender provisional al servidor público.

Además, consideramos que para los efectos de llevar al cabo una mayor investigación no es necesario remover o separar provisionalmente al servidor público, ya que bastaría con cambiarle adscripción para lograr esos objetivos, pero no privarlo de sus salarios, en virtud de que sólo se justifica según el artículo 5º Constitucional por Resolución Judicial o cuando afecten derechos de la sociedad.

C) GARANTIA DE AUDIENCIA

De las consideradas como de Legalidad y Seguridad Jurídica y que se encuentra prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República en su segundo Párrafo.

Isidro Montiel y Duarte define a las garantías de seguridad diciendo lo siguiente: " La libertad Individual consiste esencialmente en la amplitud y expedición de acción propia de cada individuo, de modo que en el terreno de las garantías individuales, viene a ser el derecho de impedir la acción de un tercero, sea individuo privado o funcionario público, cuando tal acción venga indebidamente a inquietarnos en el goce tranquilo de nuestra persona, de nuestros derechos o de nuestras cosas." ⁸⁸

Luis Bazdresch hace una interesante interpretación del artículo 14 Constitucional respecto a las garantías de Audiencia y Legalidad al establecer lo que a continuación se transcribe:

⁸⁸ Montiel y Duarte Isidro, Estudio Sobre Garantías Individuales, Segunda Edición Facsimilar, Editorial Porrúa, S.A., México, 1972, Primera Edición 1873, Pág. 317.

“Juicio ante los tribunales previamente establecidos”.

Obedece a una razón de estricta legalidad, pues a fin de evitar la actuación directa de la autoridad o del particular que pretenda privar a un individuo humano de la vida, de la libertad, de la propiedad o de cualquier derecho, el artículo 14 exige la intervención de los Tribunales Ordinarios, en forma de Juicio, es decir, mediante el planteamiento de la respectiva controversia y su consiguiente decisión.

Debe Observarse las Formalidades esenciales del procedimiento (según derecho).

Tiende a garantizar la efectividad de un régimen jurídico en el planteamiento y en la tramitación de las controversias, para asegurar que los contrincantes tendrán oportunidad de hacer valer y de comprobar sus derechos y también para evitar la actuación arbitraria de los tribunales. Las indicadas formalidades esenciales, consisten en la competencia, la procedencia de la acción, el emplazamiento en materia civil o la noticia de la acusación en materia penal, la oportunidad de aportar pruebas, la de razonar la defensa (alegatos) la sentencia congruente, motivada y fundada, y la posibilidad de interponer los recursos instituidos. Todo ello para garantizar el adecuado y legal conocimiento del caso, así como su decisión de justicia.

La exacta Aplicación de la Ley, igualmente la Prevé:

Que no debe detenerse exclusivamente en el sentido de su expresión literal, sino según su contenido jurídico y su teleología; por lo tanto, toda ley es susceptible de interpretación según

derecho; en materia penal están expresamente prohibidas las penas impuestas por analogía o por mayoría de razón, pues las sanciones son Constitucionales únicamente cuando una ley las tiene establecidas, expresa y precisamente para el hecho atribuido al reo; en materia civil si es válida la analogía como fundamento de la sentencia, pues el artículo 14 Constitucional previene que en esa materia la sentencia definitiva debe ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la Ley y tal interpretación puede conducir a la aplicación analógica de la Ley, de acuerdo a la regla de que donde hay la misma razón debe haber la misma disposición: El propio artículo 14 autoriza que cuando no haya Ley Vigente que sea aplicable para decidir una controversia, su resolución se pronuncie con apego a los principios generales de derecho, a fin de evitar que dicha controversia quede sin fallo; pero cabe advertir que en nuestro derecho escrito no está definido con precisión cuales son los principios generales de derecho...”⁸⁹

Ahora bien debemos considerar a la Garantía de Audiencia, a aquella que la autoridad debe de respetar debiendo de llamar a Juicio a los interesados, para el efecto de que sean oídos y en su caso vencidos en Juicio, aporten pruebas y que aleguen lo que a su derecho convenga; al respecto me permito transcribir las siguientes tesis jurisprudenciales en materia administrativa.

“AUDIENCIA Y SEGURIDAD JURIDICA, GARANTIAS DE ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA DE BIENES O DERECHOS, DISTINCION, ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES”.

En los términos del artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Federal, la Audiencia Previa a la emisión del acto de autoridad y el debido proceso legal, como garantías del

⁸⁹ BAZDRESCH LUIS, Garantías Constitucionales Curso Introductorio, segunda edición, Editorial Trillas, México 1983 pág. 159-162.

gobernado, son de observancia obligatoria, tratándose de actos privativos, sea de la vida, la libertad, de propiedades, posesiones o derechos de los particulares, más no así cuando se trata de actos que no tengan la finalidad de privar al afectado de alguno de sus bienes o derechos, pues tales actos se rigen solamente por la garantía de seguridad jurídica (fundamentación y motivación) que establece el artículo 16 Constitucional.

Séptima ,época, tercera parte: Vol. 81, pág. 15, A.R. 1389/71

La Libertad, Compañía General de Seguros, S.A. y acumulado, 5 votos.

“AUDIENCIA, GARANTIA DE SU CUMPLIMIENTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

En materia administrativa en general, y especialmente en materia Agraria, la garantía de audiencia que establece el artículo 14 Constitucional, debe interpretarse en el sentido, no de la exigencia de un juicio previo ante los tribunales establecidos, sino que las autoridades administrativas previamente a la emisión de cualquier acto que implique privación de derechos, respetando los procedimientos que lo condicionan, tienen la obligación de dar oportunidad al agraviado para que exponga lo que considere conveniente en defensa de sus intereses, aún cuando la Ley que rija el acto no establezca tal garantía; basta que sea consagrada en la Constitución General de la República...”

Séptima época, Tercera Parte: Vol. 63, p g. 25, A.R. 3372/73 Carmen Gómez de Mendoza, 5 . votos.

"AUDIENCIA, REQUISITOS QUE DEBEN SATISFACERSE PARA RESPETAR LA GARANTIA, DE:

No basta que una persona sea llamada a determinado Procedimiento para considerar que con ello se respeta la garantía de Audiencia, sino que es necesario que en el mismo se aprecien las pruebas aportadas, y se tome en cuenta lo que haga valer en defensa de sus derechos, aduciéndose las razones concretas por las cuales se desechan, en su caso esas pruebas, o se desestiman los argumentos hechos valer.

Séptima época, Tercera Parte: Vols. 115-120, pág. 71 A.R. 1804/77 OSCAR MENDIVIL OSUNA Y OTROS. Unanimidad de 4 votos Vols. 127-132 pág. 53. A.R. 4015/73 Pedro Reséndiz Martínez y otros (acumulados). Unanimidad de 4 votos. Vols. 187-192 A.R. 2125/83, Mario Felipe Arce Leija y otra. 5 votos.

De lo anteriormente estudiado se desprende que toda autoridad administrativa al dictar un acto de molestia, deberá previamente cumplir con la garantía de Audiencia aún cuando la Ley no la Contemple, en virtud que nuestra Carta Magna la Consagra en el artículo 14 Constitucional.

D) CONCEPTO DE SANCION.

Existen diversidad de conceptos entre la teoría Jurídica de lo que es sanción, ya que muchos consideran que es propiamente una consecuencia por el incumplimiento de una norma, y otros que es una represión por parte del estado; en esta parte procuraremos explicar ambos significados.

Para el maestro García Maynes, es la sanción una consecuencia de derecho, explicando claramente en su libro de Introducción al Estudio del Derecho que: "Por regla General, las normas jurídicas enlazan determinadas consecuencias al incumplimiento de los deberes que el derecho objetivo impone. Entre las derivadas de la inobservancia de un precepto jurídico cualquiera, una de las más características es la sanción, por ello dijimos que en rigor no constituye un concepto jurídico fundamental sino una forma *suigeneris* de manifestación de las consecuencias de derecho.

La sanción puede ser definida como consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado. Como toda consecuencia de derecho, la sanción encuéntrase condicionadas por la realización de un supuesto. Tal supuesto tiene carácter secundario, ya que consiste en la inobservancia de un deber establecido por una norma, a cargo del sujeto sancionado. La obligación cuyo cumplimiento representa el supuesto, al que lógicamente corresponde el calificativo de primario. Si las obligaciones que éste condiciona son cumplidas, el secundario no se realiza, y, consecuentemente la sanción no puede imponerse.

La sanción no debe ser confundida con los actos de coacción. Aquella es una consecuencia normativa de carácter secundario; estos constituyen su aplicación forzada de la sanción, la Pena es un sufrimiento derivado de las restricción o privación de ciertos bienes jurídicos: Libertad, Propiedades, Honor o Vida.”⁹⁰

En cambio en su Diccionario Jurídico, Rafael De Pina define de su manera sencilla y concreta a la sanción como: “ Sanción.- Pena o represión”⁹¹ lo cual consideramos acertado, pero para una mejor explicación pasaremos al significado de represión en virtud que renglones atrás citando al maestro García Maynes hablamos lo que es la pena.

Podemos decir que represión es castigar con violencia a una persona para que deje de hacer, para que haga o para que dé una cosa determinada.

De lo anterior y de acuerdo a nuestro criterio podemos decir que la sanción es el instrumento que sirve para castigar a las personas para que hagan, dejen de hacer o den una cosa.

Las sanciones que se encuentran contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos han sido comentadas con anterioridad ampliamente.

⁹⁰ GARCIA MAYNES EDUARDO, Introducción al Estudio del Derecho, 25 Edición, Editorial Porrúa S.A., México 1975, pág. 295-314.

⁹¹ PINA RAFAEL DE Y PINA VARA RAFAEL DE, Diccionario de Derecho 15a. Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1988, pág. 435.

Además concluimos, que para el efecto de poder hacer efectiva una sanción, es necesario que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

E) ESTADO DE INDEFENSION.

Refiere la Enciclopedia Jurídica OMEBA, respecto del estado de indefensión lo siguiente:

“Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El desconocimiento a este derecho y la violación de su garantía Constitucional, coloca a la persona en estado de indefensión.

La indefensión, existe siempre que la persona no haya podido defender sus derechos, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.

Al declarar que la defensa es inviolable - enseña Joaquín González-, no quiere decir que la Constitución que haya tener al acusado en libertad para alterar a su capricho las reglas comunes de los procesos, sino que su libertad de defensa no sea cuartada por las leyes hasta impedirle producir la prueba de su inconsciencia o de su derecho o ponerlo en condición desigual a los demás.

La garantía de defensa en juicio, requiere que en el orden normal de las instituciones, los derechos de los habitantes no sean definitivamente dilucidados sin que se oiga a sus titulares y se les permita invocar y probar los hechos que consideren conducentes a su defensa. Y esa posibilidad de ser citada, de acuerdo a las leyes procesales respectivas. La forma en que éstas reglamentan la defensa en juicio, las limitaciones que le imponen en cuanto a su oportunidad, extensión, forma de realizarse, etcétera no autorizan al titular de la misma a invocar un estado de indefensión que en el caso sería inexistente.

Las disposiciones procesales destinadas a reglamentar la oportunidad y condiciones de actuación, petición y prueba por las partes en las causas que se ventilen ante la justicia son perfectamente compatibles con la inviolabilidad de la defensa en juicio de la persona y de los derechos.

La garantía Constitucional de la defensa en juicio no impone que los litigantes deban ser oídos y tengan el derecho de producir su prueba en cualquier momento y sin ninguna restricción de forma; confiere solamente un derecho cuyo ejercicio debe ser reglamentado, es decir restringido o limitado por las leyes de procedimiento, a fin de hacerlo compatible con el derecho análogo de los demás litigantes y con el interés social de obtener una justicia eficaz.

En todo juicio, como es sabido son tres los elementos sustanciales: Audiencia, Prueba y Sentencia. La inviolabilidad de la defensa en juicio exige que las leyes procesales al reglamentar estos tres elementos aseguren al titular del derecho el pleno ejercicio de su defensa.

- AUDIENCIA -

Es el derecho de ser oído, es decir de alegar y probar el interés legítimo según las leyes respectivas, no puede dictarse decisiones inauditas que afecten esos derechos e intereses.

El principio General dice: La inviolabilidad de la defensa en juicio, consiste en dar al litigante la oportunidad de ser oído y encontrarse en condiciones de ejercer sus derechos en la forma y con las solemnidades que establecen las leyes procesales.

Para que la oportunidad de ser oído no se convierta en ilusoria, y para que el titular del derecho pueda efectivamente ejercerlo, es necesario que la Ley asegure su situación a juicio con garantías suficientes, para que en verdad tenga el conocimiento de la contienda que lo obliga a defenderse.

A los fines de la garantía Constitucional de la defensa en juicio, la audiencia del interesado supone la leal información del mismo respecto a la existencia de la cuestión que le incumbe, puesto que lo tutelado por dicha garantía no es la mera formalidad de citar a los litigantes, sino la posibilidad de su participación efectiva y útil en el litigio; las Leyes de forma se encargan de reglamentar este derecho, determinando la manera de citar a las partes.

La notificación de la citación debe hacerse al interesado para que produzca sus efectos.

Los efectos de una notificación viciada es de que agravia a la defensa en juicio y provoca la nulidad de actuaciones.

- PRUEBA -

La prueba es tan esencial, para la defensa en juicio como la audiencia. De nada valdría al litigante ser oído si no pudiera probar su derecho.

Podemos decir que es requisito de la garantía de la defensa en juicio, no sólo la audiencia del interesado, sino también el otorgamiento de una razonable oportunidad para la producción de la prueba en descargo que invoca; las formas sustanciales de la garantía Constitucional de la defensa en juicio incluyen, la de asegurar al imputado la posibilidad de ofrecer prueba de su inocencia o de su derecho; La inviolabilidad de la defensa en materia de prueba no tiene, como es natural, caracteres absolutos. La materia está sujeta a las limitaciones propias de la necesidad de reglamentar el procedimiento conforme a la naturaleza de los derechos en juego.

El principio Constitucional de la inviolabilidad de la defensa en juicio, no impone la recepción a toda la prueba que se ofrezca, siempre que se cumplan las formas sustanciales del juicio.

- SENTENCIA -

La sentencia en cuanto acuerda o deniega derechos, al término del juicio debe hallarse revestida de las garantías indispensables para que la defensa no resulte vulnerada.

Los efectos de una notificación viciada es de que agravia a la defensa en juicio y provoca la nulidad de actuaciones.

- PRUEBA -

La prueba es tan esencial, para la defensa en juicio como la audiencia. De nada valdría al litigante ser oído si no pudiera probar su derecho.

Podemos decir que es requisito de la garantía de la defensa en juicio, no sólo la audiencia del interesado, sino también el otorgamiento de una razonable oportunidad para la producción de la prueba en descargo que invoca; las formas sustanciales de la garantía Constitucional de la defensa en juicio incluyen, la de asegurar al imputado la posibilidad de ofrecer prueba de su inocencia o de su derecho; La inviolabilidad de la defensa en materia de prueba no tiene, como es natural, caracteres absolutos. La materia está sujeta a las limitaciones propias de la necesidad de reglamentar el procedimiento conforme a la naturaleza de los derechos en juego.

El principio Constitucional de la inviolabilidad de la defensa en juicio, no impone la recepción a toda la prueba que se ofrezca, siempre que se cumplan las formas sustanciales del juicio.

- SENTENCIA -

La sentencia en cuanto acuerda o deniega derechos, al término del juicio debe hallarse revestida de las garantías indispensables para que la defensa no resulte vulnerada.

Se vincula íntimamente a la defensa en juicio en esta etapa del Proceso, la posibilidad de impugnar la sentencia, mediante los recursos que la Ley permite. Este derecho por supuesto se haya también sujeto a las limitaciones propias de las leyes que lo reglamentan. No es un derecho absoluto que permita recurrir a todas las sentencias, en todas clases de juicios.”⁹²

Por lo anterior consideramos que la posibilidad de la defensa en juicio, consiste en ser notificados legalmente, tener la posibilidad a ser oído y ofrecer pruebas así como que las resoluciones dictadas se puedan impugnar ante los tribunales correspondientes.

F) LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTICULO 64 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.

En mi concepto dicha fracción resulta a todas luces inconstitucional, violatoria del artículo 14 Constitucional por las siguientes razones:

PRIMERA.- La Suspensión que la Ley pretende pasar como medida precautoria y para el efecto de la mejor conducción o continuación de las investigaciones relativas, es una verdadera SANCION impuesta en forma arbitraria, ya que causa al inculcado molestias en su persona y en su trabajo, además no justifica el hecho de privarlo de sus funciones y sueldo en virtud de la conducción o continuación de las investigaciones, para lo cual sería suficiente el cambio de adscripción del personal inculcado.

⁹² Enciclopedia Jurídica OMEBA, Ob. Cit. nota (40) vol. 15 IMPO-NSA Pág. 452-466.

SEGUNDA.- Que dicha suspensión se puede imponer, previa a la Audiencia de Ley, la cual pondría al inculpado en estado de indefensión, ya que el inculpado no puede ofrecer pruebas ni alegar lo que a su derecho convenga respecto de esa suspensión.

TERCERA.- Al no existir Recurso legal alguno para impugnar dicha resolución, el quejoso se ve en la necesidad de acudir a la defensa y protección de la Justicia Federal, mediante un juicio de Amparo indirecto ante un Juez de Distrito, lo cual demuestra que la Ley de Responsabilidades aludida deja en Estado de Indefensión al Quejoso, además de que dispone que inmediatamente que fuera notificado el inculpado iniciaría a correr dicha suspensión.

CUARTA.- Aún cuando la Ley establece que la Suspensión es sin Prejuzar al inculpado, consideramos que lo que pretende es disimular precisamente esa actuación, toda vez que en todo momento habla de un presunto responsable incluso establece que los que no resulten responsables serán restituidos de sus derechos y percepciones, lo cual interpretando en sentido contrario indica que aquellos que son responsables no serán restituidos del goce de sus derechos y percepciones, lo cual quiere decir que la sanción que le imponga empezará a surtir efecto retroactivamente.

A mayor abundamiento, considero que el servidor público resulta afectado económica y moralmente con una suspensión en sueldo y funciones "provisional", sin que haya podido defenderse legalmente de las irregularidades administrativas que le imputan.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Los Procedimientos Administrativos, en materia de Responsabilidades han sufrido cambios durante el transcurso del tiempo, con respecto a la determinación de responsabilidades e imposición de las sanciones respectivas.

SEGUNDA.- No obstante la evolución que se ha tenido en materia de responsabilidades los ordenamientos actuales únicamente imponen medidas correctivas y no así preventivas.

TERCERA.- La Constitución General de la República contempla todos los tipos de relaciones de trabajo que se pueden dar de las personas con la administración Pública, al definir al servidor Público como a toda persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la administración pública.

CUARTA.- Los servidores Públicos son responsables administrativamente de los actos u omisiones que infrinjan las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servicios Públicos. ;

QUINTA.- Las Obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos son para el efecto de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad y eficiencia en el desempeño de la función Pública.

SEXTA.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y las Contralorías Internas respectivas, son las autoridades facultadas para la vigilancia de la actuación de los servidores Públicos.

SEPTIMA.- El titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo debe ser autónomo e independiente del Ejecutivo Federal y con una permanencia determinada de ocho años, para el efecto de que cumpla cabalmente sus cometidos de vigilancia, el cual sería propuesto por la Cámara de Diputados y aprobado por la Cámara de Senadores.

OCTAVA.- Los Contralores Internos de las Dependencias deberán depender directamente del Titular de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para el efecto de que cumplan con sus cometidos sin influencia alguna.

NOVENA.- Son sujetos en materia de responsabilidades las personas físicas o morales que desempeñen un empleo, cargo o comisión en la administración Pública.

DECIMA.- Es requisito fundamental la Queja o Denuncia, para el Inicio del Procedimiento Administrativo Disciplinario.

DECIMA PRIMERA.- El quejoso es parte en el Procedimiento Administrativo, en virtud que muestra un interés jurídico.

DECIMA SEGUNDA.- Las lagunas que sufre la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en materia procedimental, deben ser suplidas con el Código Federal de Procedimientos Civiles.

DECIMA TERCERA.- La suspensión Provisional establecida en la fracción IV del artículo 64 de la Ley de Responsabilidades obstaculiza la posibilidad de defensa, toda vez que viola la garantía de audiencia y no regula medio de impugnación en relación al acto que ordene dicha suspensión por lo tanto dicha fracción es Inconstitucional.

DECIMA CUARTA.- Propongo que se imponga como medida para la mejor conducción o continuación de las investigaciones el cambio de adscripción del servidor público inculgado dentro de la misma institución.

BILIOGRAFIA.

- 1.- Abbagnano Nicola, "Diccionario de Filosofía", 1ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México-Buenos Aires, 1961, pág. 721-722.

- 2.- Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo", Editorial Porrúa S.A., México, 1990, novena edición.

- 3.- Barragán José y otros, "Las Responsabilidades de los Servidores Públicos", Manuel Porrúa S.A., Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.

- 4.- Bazdresch Luis, "Garantías constitucionales, Curso Introdutorio", Editorial Trillas, México 1983, segunda edición.

- 5.- Becerra Bautista José, "Introducción al Estudio del Derecho Procesal Civil", Editorial Jus, México, 1957 .

6.- Burgoa Ignacio, "El Juicio de Amparo", Editorial Porrúa, S. A. , México, 1991 .

7.- ~~—————~~ "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S. A. , México 1944,
tercera edición, 1961.

8.- Castillo Larrañaga José y Pina Rafael De, "Instituciones de Derecho Procesal Civil",
Editorial Porrúa S. A. , México, 1972, novena edición .

9.- Cepeda Onésimo, "Primer Curso de Derecho Civil, Las Personas" , Editado por E.
Guridi S. , México 1944 .

10.- Enciclopedia de México, Libro 3, Secretaría de Educación Pública, ciudad de México,
1987.

11.- Esquivel Silva Daniel, "Debe Abolirse el Jurado Popular en México", Tesis Profesional
para obtener el título de abogado, Notario y Actuario, Puebla , México, 1963.

12.- Fleiner Fritz, "Instituciones de Derecho Administrativo", Editorial Labor S. A. ,
Barcelona, Madrid, Buenos Aires 1993.

13.- Foulque Paul, "Diccionario del Lenguaje Filosófico", Editorial Labor S.A., México-
Madrid-Barcelona, 1967, pág. 297-298.

14.- Fraga Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A. , México, 1977, 17a. edición.

15.- García Maynes Eduardo, "Introducción al Estudio de Derecho", Editorial Porrúa, S. A. , México 1988, 25a. edición.

16.- Gil Robles José María, "Por un Estado de Derecho", Ediciones Ariel de Llobregat, Barcelona, España , 1969.

17.- Gómez Lara Cipriano, "Derecho Procesal Civil", Editorial Trillas, 1989, reimpresión 1990, cuarta edición .

18.- Gutiérrez y González Ernesto, "Derecho de las Obligaciones", Editorial Cajica, Puebla México, 1980. quinta edición .

19.- Herrera Pérez Agustín, "Las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", D.R. 1991 por el autor.

20.- Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano", Editorial Porrúa, S. A. , - UNAM, México 1989, tercera edición.

- 21.- Lanz Cárdenas José Trinidad, " La Contraloría y el Control Interno en México, antecedentes históricos y legislativos", Editorial Secretaría de la Contraloría General de la Federación - fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- 22.- Lares Teodosio, " Lecciones de Derecho Administrativo", Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852 .
- 23.- Lerner Bernardo, " Enciclopedia Jurídica OMEBA", Editorial Bibliográfica, Argentina.
- 24.- LII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, "Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Mexicano, Derechos del Pueblo Mexicano".
- 25.- Montiel y Duarte Isidro, "Estudio Sobre Garantías Individuales", Edición Facsimilar, Editorial Porrúa, S. A., México 1972, primera edición .
- 26.- Olivera Toro Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S. A.
- 27.- Pina Rafael De, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S. A., México, D. F. , novena edición.
- 28.- Pina Rafael De y Pina Vara Rafael De, "Diccionario de Derecho", Editorial Porrúa, S.A., México 1988, 15a. edición .

29.- Real Academia Española, "Diccionario de la Lengua Española", Madrid.

30.- Secondat Carlos Luis De, Barón de la Brede y de Montesquieu, "El Espiritu de las Leyes", Editorial Porrúa, México 1980, primera edición; DE L'ESPRIT DES LOIX, Ginebra, 1748, libro vigésimonono, capítulo primero.

31.- Tena Ramírez Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, 1987, 22a. edición.

32.- ~~—————~~, "Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1879", Editorial Porrúa, S.A., México 1980, novena edición.

LEGISLACION CONSULTADA

1. - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente .
2. - Código Federal de Procedimientos Civiles, vigente .
3. - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, vigente .
4. - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, vigente .
5. - Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, vigente .
6. - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente .

7. - Acuerdo por el que se fijan criterios para la Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades en lo referente a Familiares de los Servidores Públicos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de Febrero de 1993, vigente .

8. - Jurisprudencia, Sexta Epoca ; 3a. parte . - Vol. LXXIII página 40 .

9. - Jurisprudencia, Sexta Epoca ; 3a. parte . - Vol. CXXX, página 49 .